

Фурдик Т. М.,

асистент кафедри теорії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВА ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ДІАСПОРАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Анотація. У статті аналізуються сучасні уявлення про зміст та напрями діаспоральної політики сучасних держав, розглядаються політико-правові аспекти її інституціоналізації. Особлива увага приділяється питанням моделей діаспоральної політики та їх прояву у правових системах держав. Показано, як співвідносяться між собою діаспоральна та міграційна політика.

Ключові слова: діаспора, правовий статус діаспори, діаспоральна політика, сучасна держава.

Актуальність теми. Актуалізація проблем діаспори у сучасному політико-правовому дискурсі відкриває перед загальнотеоретичною юриспруденцією цілу низку перспективних напрямів досліджень, які стосуються як питань розвитку сучасного права, так і інституціоналізації сучасної держави. При цьому аналіз публікацій у цій царині демонструє помітний акцент на проблемах державності, що, як уявляється, є наслідком домінування політологічного дискурсу діаспор.

Можна зазначити, що розгляд взаємодії діаспор та сучасних держав має не лише політичні, але й юридичні підвалини. Це проявляється в інституціоналізації діаспорної політики сучасної держави, яка в деяких сучасних державах отримує все більше визнання як самостійний напрям функціонування державних інституцій.

Мета статті полягає у розгляді концептуальних основ, змісту та напрямів державної діаспоральної політики як актуальної сфери діяльності сучасної держави.

Викладення основного матеріалу. Формування сучасного образу державної політики зумовлюється цілою низкою факторів. З одного боку, це звуження сфери державного втручання у суспільне життя, з іншого боку – все більша фрагментація напрямів її діяльності. Державна політика все більшою мірою набуває нормативних обрисів, відбувається перехід від організаційних до правових форм її реалізації. Можна зауважити, що усі ці судження рівною мірою поширюються на всі різновиди державної політики. Але при цьому діаспоральна політика, яка є предметом нашого дослідження, перебуває на перетині одразу декількох напрямів державної активності. Як уявляється, специфіка діаспоральної політики сучасної держави проявляється у тому, що вона є, з одного боку, продовженням міграційної політики, а з іншого – соціальної політики.

Варто прислухатися до тих науковців, які пов'язують проблеми інституціоналізації діаспоральної політики сучасної держави із правовими питаннями регулювання міграційних процесів [1]. Доволі складно заперечувати, що правове становище діаспор у різних державах на пряму залежить від того, яку міграційну політику вони проводять.

Міграційна політика сучасних держав є відносно молодим напрямом діяльності державних інституцій, оскільки потреба в ній виникла лише у період після закінчення Другої світової війни, який ознаменувався стрімким зростанням міграційних процесів у світі, розпадом колоніальної системи та загальним посиленням рухомості населення. На думку М. Бублія, міграційна

політика є одним з інструментів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів, а отже – невід'ємною складовою соціально-економічної політики держави. У зв'язку з тим, що міграційна політика спрямована, насамперед, на планування руху населення, вона використовується для планування руху міграційних потоків і є нормативно-правовим та інституційним відображенням реагування держави на стихійні переміщення людей [2, с. 132].

На думку О. В. Палагнюк, аналізуючи міграційну політику як елемент державної політики та складову державного управління, її варто оцінювати крізь призму її нормативно-правового та організаційного забезпечення. При цьому дослідниця робить акцент саме на організаційному, тобто, управлінському аспекті проблеми [3], вочевидь випускаючи з поля зору проблематику розвитку міграційного права.

Саме на цю обставину звертає увагу О. Малиновська в своїй аналітичній записці «Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам» [4]. На її думку, нормативно-правові засади формування та здійснення міграційної політики є не менш важливими, а подекуди навіть основними для інституціоналізації належного механізму інтеграції мігрантів та налагодження зв'язків між ними та державами їх походження. Основна увага при цьому має приділятися питанням правового регулювання зовнішньої трудової міграції, яка для України є найактуальнішим та наймасовішим напрямом міграційних потоків. Законодавчого врегулювання потребують питання: соціального захисту трудових мігрантів; запобігання подвійному оподаткуванню; забезпечення виборчих прав громадян за кордоном; удосконалення роботи консульських установ у сфері захисту прав мігрантів; заохочення повернення працівників-мігрантів на Батьківщину (наприклад, спеціальний режим митного оформлення особистого майна, звільнення від мита обладнання та інструментів, інших товарів виробничого призначення, що ввозяться мігрантами для започаткування власного бізнесу, спрощення процедури визнання документів про освіту, набуту за кордоном); підтримка реінтеграції мігрантів, які повертаються [4, с. 12].

Варто прислухатися до точки зору А. Л. Шевцова, що на сьогодні дедалі більшої значущості набуває культурна складова політики держави в міграційній сфері. Це пов'язано з усвідомленістю органами державного регулювання міграційних процесів необхідності максимального врахування культурного фактора в соціальних процесах. Групи мігрантів, будучи носіями різних культур і субкультур, здатні справляти вирішальний вплив на подальший соціально-економічний розвиток території заселення. Необхідно враховувати, що міграційні процеси найчастіше створюють загрозу культурній безпеці соціумів регіонів і соціальній системі всієї країни. Основним завданням міграційної політики в збереженні культурної безпеки мігрантів і місцевого населення є підтримка «оптимальних міжетнічних дистанцій в умовах прискореної трансформації етнічної структури». Одним з головних елементів «культурної» складової міграційної політики є програми формування толерантної поведінки особистостей і соціальних груп. Взаємна терпимість

мігрантів і місцевого населення щодо проявів чужої культури є найважливішою умовою благополучної соціально-психологічної адаптації переселенців і збереження культурної безпеки держави [5, с. 44].

Як уявляється, саме з цієї точки зору міграційна політика сучасної держави найтіснішим чином пов'язана з діаспорами. дійсно, традиційний вузький підхід, відповідно до якого міграційна політика зводиться до управління міграційними потоками, не витримує жодної критики за доби, коли держава має докласти максимум зусиль задля врегулювання відносин між представниками різних етносів та національних меншин.

Проблема діаспор у контексті формування та інституціоналізації державної міграційної політики розглядається також спеціалістами з етнополітології. Так, К. М. Вітман стверджує, що етнополітична політика у сучасних державах націлена на формування сприятливих умов для реалізації усіма національностями своєї соціально, політичної та правової суб'єктності. На цьому шляху особливого значення набувають проблеми визначення правового статусу діаспоральних утворень, надання їм можливості участі в політичному та правовому житті, вироблення інституційних структур, які б забезпечували постійний діалог між титульною нацією та національними меншинами і діаспорами [6, с. 212-213].

Правові аспекти державної міграційної політики у наш час дедалі частіше стають предметом наукових досліджень. В. Лещенко та А. Дергач вважають, що за останні 20 років міграційна політика в Україні набула правового оформлення, яке проявляється в тому, що концептуально і законодавчо визначено принципи, стратегічні завдання, поточні цілі міграційної політики держави, стандарти захисту міграційних прав людини. Сформована на основі діючого законодавства концепція державної міграційної політики покликана забезпечувати ефективне державне управління міграційними процесами, створення умов для сталого розвитку демографічної та соціально-економічної ситуації, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних потоків та ліквідації їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення правового та соціального захисту громадян України, які живуть або працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод та законних інтересів мігрантів і виконання ними передбачених законодавством обов'язків, забезпечення повного використання професійного та інтелектуального потенціалу таких осіб, додержання принципу захисту національних інтересів України [7, с. 155].

Як можна переконатися, проблематика міграційної політики у контексті забезпечення нормального функціонування діаспор на пряму пов'язана з ефективністю застосовуваних правових регуляторів. Це зумовлює й актуальність формування нормативно-правової бази для контролю над міграційними процесами. Саме тому важливим аспектом розвитку міграційної політики сучасних держав є виокремлення міграційного права у системі права. Цьому питанню сьогодні присвячується чимала кількість наукових праць, що, звісно, зумовлено посилення міграційних тенденцій в Україні. Першим підручником в системі вищої юридичної школи з проблем міграційного права та правового регулювання функціонування діаспор, управління міграційними потоками та їх розвитку, починаючи з Декларації про Державний суверенітет України і закінчуючи сучасними міграційними проблемами став підручник С. Чеховича «Міграційне право України» (2003) [8], який декілька разів перевидавався. Особливо слід відзначити також праці О. Бандурки, І. Гарної, О. Малиновської, С. Мосьондза, В. Олефіра, В. Столбового з дослідження мігра-

ційних питань та державної взаємодії з діаспорами. У роботах цих науковців, зокрема, доводиться, що успішна реалізація державної міграційної політики у сучасному світі є ключовим фактором демографічного розвитку держав.

Очевидно, що міграційна політика сучасних держав, заснована на принципах міграційного права, має два основних напрями застосування: внутрішній та зовнішній. Внутрішня міграційна політика визначає особливості взаємодії держави із внутрішніми діаспорами та мігрантами, тоді як зовнішня міграційна політика націлена на взаємодію держави зі своїми співвітчизниками за кордоном. При цьому важливо усвідомлювати, що розвиток міграційного права на пряму зумовлює успішність реалізації тих задач, які стоять перед державною міграційною політикою. Саме тому, на думку А.І. Супруновського, міграційне право України – це самостійна галузь національної правової системи, під якою необхідно розуміти науково обґрунтований, об'єктивно існуючий зв'язок інститутів і норм, що становлять єдину самостійну галузь права. Вона являє собою внутрішню побудову, певний порядок організації та розміщення складових її частин, зумовлений характером міграційних відносин. Розглядаючи систему міграційного права України як внутрішню побудову, необхідно структурно виокремити її елементи – міграційно-правові норми та інститути міграційного права. Міграційне право України науковцем визначено як сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з міграційними переміщення фізичних осіб, визначенням правового статусу мігранта, а також закріпленням гарантій і обов'язків держави та її органів щодо утвердження і забезпечення статусу різних категорій мігрантів [9, с. 9].

В останніх публікаціях з проблем міграційного права наголошується на тому, що акцент в розвитку цієї галузі права усе більшою мірою переноситься якраз на зовнішньополітичну діяльність держав. особливо помітно це на прикладі європейських країн (зокрема, Німеччини та Франції, які мають найбільшу кількість мігрантів). Відтак, популярною стає практика так званої «відстроченої міграції», яка виражається в створенні додаткових перепон для власних громадян-представників титульної нації для виїзду за кордон з метою роботи чи проживання [10]. Це дозволяє, з одного боку, зменшити швидкість міграційних потоків, а з другого – запобігти формуванню та посиленню ролі внутрішніх діаспор (наприклад, мусульманських).

Незважаючи на розвиток міграційної політики, можна стверджувати, що посилення статусу діаспор у сучасних державах веде до виходу проблем їх правової інституціоналізації за межі цього на пряму державної активності та закріплення на більш високому рівні – рівні соціальної політики сучасної держави. Цьому є декілька важливих причин. По-перше, більшість сучасних діаспор сформувалася щонайменше декілька поколінь тому, а, отже, їх представники, зберігаючи етнічну належність до того чи іншого народу, втратили громадянську належність, тобто юридичний зв'язок із державою походження. Це мінімізує кількість заходів, які можуть реалізовуватися державою по відношенню до закордонних співвітчизників. По-друге, зовнішня міграційна політика є, як правило, обмеженою у застосуванні політико-правових важелів впливу, адже діаспори є тією або іншою мірою юридично ізольованими від правової системи держави походження.

Як підкреслює Ю. Є. Фокін, існуюча практика формування діаспоральної політики характеризується декількома важливими та примітними тенденціями:

1) відхід (реальний чи такий, що декларується лише офіційно) від здійснення репатріаційної політики як основного напрямку взаємодії з діаспорою;

2) поєднання патерналістської політики з прагматичним підходом, який передбачає використання потенціалу діаспор;

3) створення та зміцнення системи діалогів з зарубіжними діаспоральними утвореннями [11, с. 194].

Діаспоральна політика у сучасних державах почала формуватися як самостійний напрям діяльності після розпаду колоніальної систем, що напряму вплинуло на її репатріаційний характер. Взагалі, варто зазначити, що репатріаційна модель державної діаспоральної політики довгий час домінувала не лише в постколоніальних державах (наприклад, Франції та Великобританії), але й тих державах, які в силу різних історичних причин були вимушені створювати нормативні механізми повернення співвітчизників на батьківщину. Наприклад, репатріаційну діаспоральну політику аж до початку 2000-их років здійснювала Німеччина, на офіційному рівні вона декларується також Ізраїлем.

Утім репатріаційна діаспоральна політика, хоча й є продуктивною на певному етапі розвитку відносин між державою та діаспорою, усе ж спрямована на те, щоби ці відносини були перенесені у площину відносин держави і громадянина. Репатріація, з точки зору держави, – це відновлення втраченого юридичного зв'язку між владою та своїм громадянином. Для сучасних же діаспор більш продуктивним є встановлення такої моделі взаємодії з діаспорою, яка ґрунтується на визнанні пріоритетності прав та інтересів закордонних співвітчизників. Саме тому сучасна модель діаспоральної політики характеризується відмовою від репатріації як ключової її парадигми.

Як можна переконалися, різні моделі реалізації діаспоральної політики зумовлюють не лише те, як вона проявляється в діяльності сучасних держав, але й те, наскільки ефективною та доцільною є політика конкретної держави по відношенню до міграційних процесів та положення закордонних співвітчизників. Як уявляється, *діаспоральну політику можна визначити як напрям державної політики, в межах якого визначається правовий статус іноземних діаспор всередині держави та національних діаспор за її межами, створюються нормативно-правові та організаційні основи взаємодії з діаспорами та реалізуються ті чи інші моделі впливу на діаспори з метою досягнення зовнішньополітичних та внутрішньополітичних цілей.*

Висновки. Діаспоральна політика, будучи тісно пов'язаною з міграційною та соціальною політикою, використовує свою автономну систему засобів та механізмів взаємодії з діаспоральними утвореннями. Серед таких засобів, окрім репатріації, можна виділити акомодацию, тобто сприяння закордонним співвітчизникам у їх соціально-економічній та політичній інтеграції у громадянське суспільство держави перебування.

Для сучасної держави реалізації діаспоральної функції є свідченням визнання того факту, що міграційні процеси можуть бути невідконтрольними державним органам та програмам, унаслідок чого відбувається поступова дисперсія етносу. Взаємодія з ним, захист його інтересів і потреб є одним із пріоритетних напрямів зовнішньополітичної діяльності, який реалізують найбільші діаспоральні держави.

Література:

1. Градировский С. Искушение дисапоральной политикой / Градировский С. Искушение дисапоральной политикой / С. Градировский // Содружество независимых государств. – 1999. – № 10. – С. 15-20.
2. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 131-139.
3. Палагнюк О. В. Зміст та функції державної міграційної політики України [Електронний ресурс] / О. В. Палагнюк // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2013. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2013_2_10.pdf.
4. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам [Електронний ресурс] / О. Малиновська. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files//publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.
5. Шевцов А. Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики / А. Л. Шевцов // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2013. – № 3 (43). – С. 41-46.
6. Вітман К. М. Етніонаціональна політика постсоціалістичних країн: моделі, особливості, проблеми: [монографія] / К. М. Вітман. – К.: Логос, 2007. – 336 с.
7. Лещенко В. Правові основи міграційної політики України / В. Лещенко, А. Дергач // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 2 (17). – С. 149-157.
8. Чехович С. Б. Міграційне право України: [підруч.] / С. Б. Чехович. – К.: Школа, 2003. – 368 с.
9. Супруновський А. І. Міграційне право в системі права України: автореф. дис. на здобут. наук. ступ. канд. юрид. наук; спец.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / Супруновський А. І. – О., 2011. – 20 с.
10. Голобородько Д. В. Міграційне право України: проблеми становлення як самостійної правової галузі / Д. В. Голобородько // Публічне право. – 2015. – № 1. – С. 219-225.
11. Государство и диаспоры: опыт взаимодействия / Отв. ред. Ю. Е. Фоксин. – М.: ТЕРРА, 2001. – 264 с.

Фурдик Т. М. Правовая институционализация диаспоральной политики современного государства

Аннотация. В статье анализируются современные представления о содержании и направлении диаспоральной политики современных государств, рассматриваются политико-правовые аспекты ее институционализации. Особое внимание уделяется вопросам моделей диаспоральной политики и их проявления в правовых системах государств. Показано, как соотносятся между собой диаспоральная и миграционная политика.

Ключевые слова: диаспора, правовой статус диаспоры, диаспоральная политика, современное государство.

Furdyk T. Legal institutionalization of diaspor policy in modern state

Summary. This article analyzes the current understanding of the content and direction of the Diasporas policy of modern states; the political and legal aspects of its institutionalization are considered. Special attention is paid to the models of Diasporas policies and their reflex ion in the legal system. Author shows the relations between Diasporas and migration policies.

Key words: diasporas, legal status of diasporas, diasporas politic, modern state.