



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Миграционная риторика в программах политических партий Украины

Алиса В. Толстокорова

Пояснительная записка 12/41

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Введение

По признанию украинских политиков, на уровне Парламента тема миграции в Украине актуализировалась во время «Оранжевой революции» 2004 года, «так как во время голосования вдруг оказалось, что часть граждан которые есть в списках избирателей, на самом деле в Украине не проживают. И общество (кто-кто с ужасом для себя, кто-кто с удивлением) узнало, что в стране не хватает нескольких миллионов граждан, и что этих миллионов очень много»¹.

Действительно, вопросы миграционной политики являются дискуссионными в украинском Парламенте, поскольку имеют особое значение для формирования общей национальной идентичности. При этом они во многом имеют спекулятивный характер и активизируются главным образом во время избирательных кампаний, используя политиками в целях мобилизации собственного электората. В этом контексте мигранты становятся объектом манипуляций и «политических игр» между соперничающими парламентскими силами². В целом, как показывает анализ, такие важные аспекты сферы миграционной политики и менеджмента, как проблемы обеспечения прав украинской диаспоры, приток иммигрантов и выезд украинцев за пределы государства, положения национальных меньшинств в Украине и трудовых мигрантов за рубежом, находятся на периферии интересов в работе политических партий и их парламентской деятельности на протяжении всей истории деятельности украинской законодательной власти за период государственной независимости.

Теоретически, политические партии Украины, входящие в состав Верховного Совета (Верховной Рады), играют важную роль в формировании государственной миграционной политики, так как согласно статье 92 Конституции Украины принципы регулирования демографических и миграционных процессов, наряду с вопросами прав коренных народов и национальных меньшинств, расовой, национальной или религиозной нетерпимости и вражды, определяются Законами Украины. Поэтому именно от позиций партий, входящих в состав Парламента, в значительной мере зависит эффективность решения вопросов миграционного менеджмента в Украине. Однако, на практике приоритеты и задачи урегулирования миграционных процессов и обеспечения прав национальных меньшинств, отраженные в программных документах партий, в текущей деятельности парламентских политических сил занимают довольно ограниченное место. Кроме того, качество законопроектов, подаваемых на рассмотрение народными депутатами от имени различных политических сил, является довольно низким и зачастую игнорирует положения действующей Конституции. Позиции партий, объединяющихся в блоки, имеют существенные различия в понимании проблем миграции и принципов миграционной политики и не всегда согласуются между собой. При этом вопросы, связанные с миграционными процессами, как правило в подаются не столько как имеющие самостоятельное значение, а скорее как один из компонентов «этнонациональной политики», наряду с проблемами языковой политики и двуязычия, полиэтничности, положения национальных меньшинств и межэтнической толерантности и т.д. В силу этих причин, по признанию экспертов, миграционной политике Украины свойственна фрагментарность и противоречивость. Хотя цель построить в Украине цивилизованное европейское государство и объединяет представителей разных политических сил, давая возможность принимать необходимые законы и присоединиться к важным международным договоренностям, все же рудименты автаркичного мышления наряду с объективными экономическими и политическими трудностями, отсутствием опыта и надлежащего понимания значимости миграционных

¹ Восьмий форум німецько-українського громадянського суспільства «Київські діалоги: Міграція як європейський виклик на прикладі України», 29 лютого, 2012 року, Берлін. <http://www.ustream.tv/recorded/20779556> Время: 10.44.

² Bilan, Y., Lapshyna, I. Vdovtsova, S., Vollmer, B. (2010). Justification of selection of regions. Eumagine project, Oxford: Centre on Migration, Policy and Society.

вопросов, обуславливают серьезные недостатки в реальной практике³. Причину такой ситуации исследователи усматривают в том, что с обретением государственной независимости значительная часть политических партий стала формироваться не столько в качестве институтов, представляющих интересы общества в органах власти, сколько как форма легитимации отдельных групп элиты (бизнесовой, бюрократической, политической) и предоставления им публичности, возможности вхождения в Верховный Совет для осуществления лоббистской деятельности⁴.

Позиции политических партий относительно проблем миграционной политики

В данное время в Парламенте действует Верховный Совет 6-го созыва (2007-2012 гг.) в таком составе: Партия регионов (175 мест), БЮТ (156 мест), Наша Украина (72), Коммунистическая партия Украины (27 мест), Блок Литвина (20 мест).

Партия регионов

От имени партии подан на рассмотрение Проект Закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по вопросам миграции, направленный на создание надлежащих правовых основ для усиления борьбы с нелегальной миграцией, улучшение управления миграционными процессами, усиление юридической ответственности за правонарушение в этой сфере. Однако, этот законопроект был отправлен на доработку. Народными депутатами партии Валерием Коновалюком и Василием Грицаком было инициировано исследование "Состояние и перспективы миграционной политики в Украине", направленное на оценку масштабов этой проблемы и выработку способов противостояния отрицательным последствиям усиливающегося оттока трудовой силы из страны. Результаты работы, проведенной в апреле-мае 2011 г. рабочей группой экспертов и журналистов были озвучены на круглом столе "Миграционная политика Украины: практика реализации, проблемы и перспективы".

Блок Юлии Тимошенко (БЮТ). Включает Всеукраинское объединение "Родина", Украинскую социал-демократическую партию, Партию "Реформы и порядок".

Позиция Блока по вопросам миграции является уклончивой и спекулятивной, акцентируя проблемы положения трудовых мигрантов преимущественно перед выборами с целью привлечения симпатий электората. Депутаты блока представили на рассмотрение Верховной Раде законопроект о внесении изменений в Законы Украины "О беженцах" об усовершенствовании процедуры предоставления статуса беженца в Украине. Однако, этот законопроект был отозван.

Блок партий "Наша Украина - Народная самооборона" (НУ-НС). Объединяет 9 партий: Народный союз Наша Украина, Вперед, Украина!, Народное движение Украины, Украинская Народная партия, Христианско-демократическая партия, Гражданская партия "Пора", Партия защитников Родины, Европейская партия Украины, Украинская Республиканская партия "Собор".

Почти все партии Блока уделяют внимание проблеме национальных меньшинств. В Программе Народного Союза Наша Украина отмечается, что государство должно заботиться о развитии национальных культур, конфессий, духовности каждого гражданина и всего общества. "Общественный диалог и компромисс должны прийти на смену политическим

³ Малиновська, О.(2010). Міграційна політика України: Стан і перспективи розвитку. Аналітична доповідь. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень.

⁴ Топалова С.О. (2006). Політичні партії як суб'єкти державної влади в Україні // Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр.: У 2 ч. – Харків.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", № 2 (28), ч. 1. С. 148 – 156.

спекуляциям и вражды между людьми. Украина будет местом мирного согласования интересов, распространение толерантности и взаимопонимание в мире, а не зоной столкновения глобальных центров влияния" - подчеркивается в программе НСНУ.

Народный Рух Украины также выступает за осуществление права национальных меньшинств на изучение родного языка, создание культурно-образовательных обществ и землячеств, театров и концертных коллективов, организацию печати родным языком, пестование национально-культурных традиций. Рух выступает за гармонизацию межнациональных отношений, учет и обеспечение интересов как этнического большинства, так и национальных меньшинств, устранение факторов межэтнической напряженности и межэтнических конфликтов.

Блок Литвина. Включает две политические силы - Народную и Трудовую партии.

Блок Литвина признается специалистами одной из политических сил, которая реально уделяет внимание вопросам миграционных процессов, хотя и преимущественно на декларативном уровне, не предлагая каких-либо конкретных шагов или действенных мер для их урегулирования. Народная партия акцентирует внимание в основном на проблеме последствий нелегальной миграции в Украину, подчеркивая в своей программе, что в осуществлении миграционной политики государство обязано отстаивать в первую очередь интересы украинских граждан и предотвращать нелегальный въезд граждан других государств. В тот же время, подчеркивается, что применяя квоту на иммиграцию, государство должно исходить не только из угроз, которые несет массовая иммиграция, но и из тех насущных проблем, которые возникают перед ней. Депутаты Блока зарегистрировали проект Закона о внесении изменений в Закон Украины "Об иммиграции" (относительно снятия квот на иммиграцию для отдельных категорий) и являются соавторами законопроекта "Об основах государственной миграционной политики Украины" (2008).