

## ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Колісник Н.І.,  
здобувач кафедри управління, адміністративного права  
і процесу та адміністративної діяльності

*Національний університет державної податкової служби України*

У статті розглядається міграційна політика держави, всебічно аналізуються проблемні питання в цій сфері. Опрацьовано досвід зарубіжних країн в сфері міграційної політики. Проаналізовано недоліки та позитивні моменти міграційної політики нашої держави. Представлено напрями вдосконалення проблемних питань державної міграційної політики України.

**Ключові слова:** міграція, міграційна політика, Державна міграційна служба України, концепція міграційної політики, міграційні ризики.

Колесник Н.И. / ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматривается миграционная политика государства, всесторонне анализируются проблемные вопросы в этой сфере. Обработано опыт зарубежных стран в сфере миграционной политики. Проанализированы недостатки и положительные моменты миграционной политики нашего государства. Представлены направления совершенствования проблемных вопросов государственной миграционной политики Украины.

**Ключевые слова:** миграция, миграционная политика, Государственная миграционная служба Украины, концепция миграционной политики, миграционные риски.

Kolesnik N.I. / PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF MIGRATION POLICY OF UKRAINE / National University of State Tax Service of Ukraine, Ukraine

In the article migration policy of the state is considered, problem questions in this sphere are comprehensively analyzed. It is processed experience of foreign countries in the sphere of migration policy. Shortcomings and the positive moments of migration policy of our state are canalized. The directions of improvement of problem questions of the state migration policy of Ukraine are presented.

Article purpose – to analyze activity of the public migratory service of Ukraine in process of realization of the state migration policy, to consider problem questions in this sphere and to offer the directions of improvement of work of this body and migration policy.

Summarizing everything higher told, we offer the following directions of improvement of migration policy: 1) more to give to authorities of attention to migratory problems, to specify functions of the departments dealing with problems of migration, accurately to define tactics and strategy in providing migration policy; 2) to improve standard and legal base in the migration sphere; 3) development of the effective concept of migration policy of the state; 4) scientific justification of introductions in the sphere of migratory processes, being guided by the international experience; 5) improvement of system of migratory statistics; 6) increase of activity of work of the government bodies regulating migratory processes with the international organizations.

**Key words:** migration, migration policy, The State migration service of Ukraine, concept of migration policy, migratory risks.

Одним із важливих чинників, які зумовлюють зміну чисельності населення країни та впливають на його перерозподіл по регіонах та населених пунктах, поряд із природним рухом населення, є механічне переміщення людей або міграція. Міграція – це переміщення населення з постійного місця проживання, пов'язане з перетином певних меж (міста, району, області, країни, материка).

Міграційні проблеми у сучасному світі користуються підвищеною увагою. І зумовлено це тим, що демократичні принципи та права людини, такі як право на вільне пересування та вибір місця проживання, право виїжджати та повертатися в країну, право шукати і отримувати притулок та інші, вступили у серйозне протиріччя з побоюванням урядів та громадян провідних держав, оскільки значний приплив іноземців стане тягарем для економіки та соціальної сфери, порушить збалансованість етнічної структури населення, загрожуватиме політичній стабільності [1].

Структура українського суспільства, зазнавши помітних змін порівняно з радянським часом, досі зберігає багато його рис. Для її істотної трансформації необхідне системне перетворення інститутів власності й влади, що триватиме багато років. На думку, деяких вчених, поява відносно однорідних «суспільств середнього класу», яка характерна для постіндустріалізму, свідчить про те, що пострадянські країни не тільки не переросли індустріальної стадії, але переживають важку соціальну кризу, яка негативно впливає на їх економіку. За цих умов соціально-класові розбіжності стають особливо значущими, що разом із зростанням відкритості суспільства, обумовлює розширення міграційного простору та кола питань пов'язаних з цим процесом.

Роль міграції у житті суспільства досить значна, адже цей процес впливає на всі сфери діяльності країни та громадського суспільства, тому головним завданням кожної країни, яка дбає про економічну стабільність та соціальну захищеність населення повинна бути розробка ефективної міграційної політики.

**Мета статті** – проаналізувати діяльність Державної міграційної служби України в процесі реалізації державної міграційної політики, розглянути проблемні питання в цій сфері та окреслити напрями вдосконалення роботи даного органу та міграційної політики.

Проблеми міграційної політики перебувають у центрі уваги демографів, соціологів, політологів, керівників державних установ, як в Україні, так і за кордоном.

Формування та розвиток наукових уявлень про міграцію пов'язують з роботами таких закордонних дослідників як Дж. Беккер, К. Бреттелл, Н. Генов, Г. Джером, Ф. Дювель, В. Зелінський, Х. Злотник, Ф. Знанецький, С. Кастлєс, М. Крітц, Е. Лі, Д. Массей, Е. Ранештейн, Дж. Саймон, С. Сассен, Л. Сжаастад, А. Сові, Дж. Солт, П. Стокер, М. Тодаро, У. Томас, Дж. Холліфілд та ін.

Серед вітчизняних та російських учених дослідженням та аналізом міграційних процесів займаються: В. Євтух, Ж. Зайончковська, Т. Заславська, В. Іонцев, І. Лапшина, Л. Леденцова, І. Майданік, І. Малаха, О. Малиновська, І. Молодікова, В. Мукомель, В. Ніколаєвський, В. Омельченко, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, О. Ровенчак, Л. Рибаківський, О. Тюрюканова, І. Ушкалов, О. Хомра, Н. Шульга, Т. Юдіна та ін.

Втім, питання ефективного функціонування Державної міграційної служби України як центрального органу, який регулює міграційні процеси в Україні та забезпечує

виконання державної міграційної політики є недостатньо вивченими у вітчизняній науці адміністративного права і потребує постійного аналізу, виявлення проблемних питань та внесення пропозицій по вдосконаленню.

Міграційна служба України як центральний орган у сфері міграційної політики держави відіграє важливе і незамінне місце. Даний орган спростив режим міграції населення, змінив розпорощеність державних органів, які відповідали за міграційні процеси на системність і доступність в образі єдиного державного органу. Для того, щоб забезпечити ефективнішу роботу Державної міграційної служби України потрібно проаналізувати всі питання, які регулює даний орган, знайти проблемні, порівняти із практикою зарубіжних країн у цій сфері та запропонувати напрями вдосконалення.

Міграційні аспекти розвиваються значно бурхливіше й стрімкіше, ніж органи, які повинні їх передбачати й регулювати; є загроза, що при продовженні тенденції ситуація може взагалі вийти з-під контролю. Україна лише починає формувати свою міграційну політику й на цьому етапі важливо проаналізувати й врахувати відповідний міжнародний досвід. Людством у процесі еволюції суспільства вироблені основні правові засади та засоби регулювання міграційних процесів. Проте міжнародна практика не дає підстав стверджувати, що це вже універсальні й загальнознані правові механізми регулювання міграційних проблем і захисту прав певних категорій осіб, які беруть участь в цих процесах. На практиці міжнародна спільнота не рідко застосовує подвійні стандарти при вирішенні міграційних проблем.

Значно конструктивнішою була б позиція залучення нових незалежних держав до європейської інтеграції [2].

Україна стереотипно вважається країною підвищеного міграційного ризику, пов'язаного з виїзною міграцією громадян України, втім реальні ризики переважно лежать не в площині високого міграційного потенціалу країни, а в низькій готовності держави сформулювати та втілити цілісну, сучасну, інституційно та нормативно забезпечену міграційну політику.

Українська міграційна політика має фрагментарний характер: низка суттєвих елементів міграційної політики або не розвинені, або взагалі відсутні в українській практиці. Міграційна політика недостатньо вписана в регіональний контекст і не використовує у достатній мірі можливості співпраці із зарубіжними партнерами, насамперед Європейським Союзом, для підвищення стандартів міграційної політики загалом та запозичення сучасних технологій зокрема [3, с. 6-7].

Стратегічний курс міграційної політики будь-якої держави формується під впливом чотирьох основних груп факторів. Перша (і найбільш важлива) група являє собою внутрішні потреби держави, що охоплюють демографічну, соціально-економічну, національну сфери, які прямо пов'язані з питаннями територіальної цілісності й політичної безпеки держави. Друга група пов'язана з конкретними установками правлячої еліти на подальший розвиток країни, які одержують своє практичне втілення у формуванні політико-правового режиму відносно міграції населення. Третя група факторів відображає міжнародну обстановку в цілому й політичну, соціально-економічну та військову ситуацію в прикордонних регіонах суміжних держав зокрема. До четвертої групи факторів відносяться катаклізми природного й техногенного характеру, що викликають потоки змушених мігрантів, але ця група зазвичай слабо впливає на стратегію міграційного курсу країни з причини тимчасовості цих явищ [4, с. 55].

Комплексність і системність міграційних проблем поки не знаходять адекватного розуміння в українському суспільстві, а, головне, немає адекватної концепції й практичних механізмів її вирішення. Це проявляється в тому, що: а) в Україні немає комплексної, узагальненої

інформації щодо всіх видів міграційних процесів, які відбуваються на її території, їхнього співвідношення, розмірів, інтенсивності, тенденцій, соціальних наслідків тощо; б) в Україні немає всеосяжної, комплексної державної програми, побудованої на єдиній концепції міграційних процесів, яка б урахувала внутрішню й зовнішню міграцію, імміграцію й еміграцію, трудову міграцію, легальну та нелегальну, а також характер демографічних процесів у країні; в) на рівні державних структур кожне відомство діє, виходячи із власних інтересів, зі своїх уявлень про міграційні процеси, не бачачи при цьому загальної картини [2].

Довгі роки гострою проблемою для нашої країни була потреба в прийнятті Концепції державної міграційної політики. Не лише тому, що рухатися далі шляхом удосконалення державного управління міграціями, не визначивши його стратегічних цілей та принципів, неможливо, а й у зв'язку з тим, що низка важливих законопроектів щодо регулювання міграції мала бути подана після затвердження Концепції. Тому її відсутність взагалі заблокувала будь-який законотворчий процес [5, с. 41-42].

Концепція державної міграційної політики є системою основних принципів і пріоритетів федеральних органів державної влади й органів державної влади України у сфері регулювання міграційних процесів.

Для того, щоб вчасно реагувати на зміни міграційної ситуації, необхідна своєчасна, точна, надійна й відкрита інформація в цій області. Потрібен комплекс заходів щодо забезпечення повномасштабного обліку міграції й створення автоматизованої інформаційної системи, що дозволила б інтегрувати всі наявні джерела даних про різні види міграції населення. Забезпечення більш повної та надійної інформації про міграцію дозволить глибоко пізнати саме явище сучасної міграції, його специфіку та динаміку, а також соціально-економічні та геополітичні наслідки розвитку міграційних процесів для окремих регіонів і країни в цілому. Іншими словами потрібна нова концепція міграційної політики [6, с. 68].

Прийняття нової Концепції державної міграційної політики матиме позитивні наслідки та розблокує подальший законодавчий процес, оскільки міграційні проблеми, у першу чергу, потребують законодавчого врегулювання.

Однак, міграційне законодавство без широкого бачення та глибокого розуміння міграційної ситуації в країні не буде ефективним.

Поширені сьогодні уявлення про міграційну ситуацію та міграційні потоки в Україні не завжди є коректними, тому деякі пропозиції та рішення щодо управління ними не можуть бути адекватними. У зв'язку з цим, надзвичайно важливим є вивчення та аналіз міграційної ситуації в Україні та особливостей міграційних процесів [5, с. 42].

Для реалізації цієї Концепції необхідно розробити Комплексний план заходів щодо регулювання міграційних процесів в Україні на 2012–2015 рр. і Державну міграційну програму. Концепція має виходити з реалій політичного та соціально-економічного становища держави, які на найближчу перспективу будуть обмежувачами системи регулювання міграційних процесів в Україні.

Концепція має відображати основні положення чинних правових актів (указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України), а також інших основних документів у цій сфері державної політики або тих, що безпосередньо її стосується. Вона також має враховувати досвід міграційної політики ряду іноземних держав [7].

Аналіз і врахування загальносвітових міграційних тенденцій є одним із важливих чинників формування власної міграційної політики української держави. Україна тривалий історичний період була відірвана від загальносвітових тенденцій становлення правничих інституцій. Сьогодні, перебуваючи внаслідок свого геополітичного становища на перехресті різноманітних і різнопланових масових міграційних потоків, наша держава гостро потребує як ви-

вчення світового досвіду регулювання міграційних процесів, так і розробки власного, відповідного міжнародним стандартам, міграційного законодавства.

Міграційна ситуація завжди справляла значний вплив на формування національного й кількісного складу населення України, що, у свою чергу, впливало на різні аспекти суспільного життя, вимагало відповідних (адекватних) адміністративних заходів [2].

Підсумовуючи все зазначене вище, ми пропонуємо наступні напрями вдосконалення міграційної політики: 1) органам виконавчої влади необхідно більше уваги приділяти проблемам міграції; уточнити функції відомств, що займаються проблемами міграції; чітко визначити стратегію і тактику у забезпеченні міграційної політики органами державної влади. Зокрема, стратегію підготовки фахівців у цій галузі; 2) удосконалити нормативно-правову базу в сфері міграційної політики; 3) розробити ефективну концепцію міграційної політики держави; 4) науково обґрунтувати впровадження у сфері міграційних процесів, орієнтуючись на міжнародний досвід. Зберегти і захистити науковий потенціал. Науково забезпечити дослідження проблем міграції; 5) вдосконалити систему міграційної статистики. Забезпечити змістовну і доступну інформацію; 6) активізувати роботу із міжнародними організаціями.

Нааявні потреби в галузі міграційної політики України вимагають серйозних реформ, здійснення яких неможливе без якісного стратегічного планування, координації, ресурсного забезпечення та відповідної політичної волі.

Оскільки Україна порівняно недавно долучилася до світових міграційних процесів, суспільство і влада все ще не до кінця усвідомлює необхідність активних дій з управління міграціями. Розуміння міграційної ситуації внаслідок

вад міграційної статистики, дефіциту належного наукового вивчення переміщень населення не відповідає сучасним вимогам.

Міграційне законодавство страждає на численні прогалини, а інституційне забезпечення його виконання не налагоджено. Питання щодо необхідності виправлення цих недоліків неодноразово піднімалося Главою держави, Урядом, обговорювалося в парламенті. Проте політичне протистояння, міжвідомча боротьба гальмували його розв'язання.

З міжнародного досвіду також випливає, що формування міграційної політики, створення відповідних органів не може відбуватися кулуарно, силами лише кількох державних службовців чи депутатів, до неї необхідно залучити вчених, експертів, представників неурядових організацій, організувати широке громадське обговорення.

На міграційну політику необхідно дивитися комплексно, не обмежуючи її розуміння лише контрольними та примусовими заходами, налагодити змістовну співпрацю між різними відомствами та між урядом і громадянським суспільством.

Законодавче забезпечення є необхідним елементом першого етапу реформ, що має передбачати створення чітких нормативно-правових рамок для розподілу повноважень, співпраці та взаємодії окремих інституцій, а також заповнити законодавчі прогалини щодо забезпечення окремих елементів міграційної політики (таких, як інститут притулку).

Координація міграційної політики має здійснюватися на високому урядовому рівні – з метою подолання адміністративного опору, який виникатиме внаслідок неминучого перерозподілу повноважень та ресурсів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Холод В. Аналіз міграційної політики як складової частини національної безпеки України / В. Холод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/pidruchnuku/21/28.pdf>.
2. Петрова Я. В. Міграційна політика сучасної держави: сутність та шляхи впровадження / Я. В. Петрова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/2449/2/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%AF.%D0%92.pdf>.
3. Громадська ініціатива «Європа без бар'єрів». Безпека документів та міграційна політика: висновки та рекомендації міжнародних робочих груп для України : [Інформаційно-аналітичне видання]. – К. : «Вістка», 2011. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.novisa.org.ua](http://www.novisa.org.ua).
4. Абзалова Л. Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза / Л. Ф. Абзалова / Четвертые Валентьевские чтения : Сборник докладов (Книга 2) / Ред. В. В. Елизаров, В. Н. Архангельский. – М. : МАКС – Пресс, 2005. – 266 с.
5. Прохоренко Н. Є. Міграційні процеси в Україні : особливості міграційної ситуації та політики / Н. Є. Прохоренко // SOCIOПРОСТІР : the interdisciplinary collection of scientific works on sociology and social work. – № 3'12. – С. 40–45.
6. Красинец Е. Миграция населения в Российской Федерации: тенденции развития и проблемы регулирования / Е. Красинец, Е. Тютюрканова, Т. Шевцова // Власть. – 2004. – № 10. – С. 61–68.
7. Ворона Д. М. Концепція державної міграційної політики України / Д. М. Ворона [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3063/%C2>.