

УДК 351:314.1

**Брильова Ю.В.,**  
заступник начальника відділу впровадження  
пріоритетних проектів будівництва  
Департаменту регіонального розвитку та  
проектного управління, Міністерства  
регіонального розвитку, будівництва та житлово-  
комунального господарства України

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Анотація. Стаття присвячена дослідженню основних напрямів міграційної політики, її інституціонального забезпечення, аналізу створення нормативно-правової бази та системи збору інформації щодо міграційних переміщень населення в Україні.*

*Ключові слова: міграція, регулювання міграційних процесів, нормативно-правове забезпечення, інституціональне забезпечення.*

*Аннотация. Статья посвящена исследованию основных направлений миграционной политики, ее институциональному обеспечению, анализу создания нормативно-правовой базы и системы сбора информации о миграционных перемещениях населения в Украине.*

*Ключевые слова: миграция, регулирование миграционных процессов, нормативно-правовое обеспечение, институциональное обеспечение.*

*Annotation. This article is devoted to the investigation of principal directions of migration policy, its institutional support, analysis of legislation and system of the collecting data on migration transfers of population of Ukraine.*

*Keywords: migration, regulating migration processes, regulatory and legal framework, institutional support.*

*Постановка проблеми.* Міграційні процеси завжди мали місце в історії цивілізацій, але ніколи раніше вони так масштабно не впливали на політичний, соціально-економічний, культурний стан як країн-донорів, так і країн-реципієнтів.

Сьогодні Україна є країною походження, призначення і транзиту мігрантів, що вимагає від неї повноцінної участі у сучасних процесах глобального міграційного перерозподілу людського потенціалу. Міграційні процеси, а особливо міжнародні, завжди мали значний вплив на розвиток людства. За оцінками Організації Об'єднаних Націй, 3,1% мешканців планети, а це близько 214 мільйонів це мігранти (особи, які проживають не в тих країнах, де народилися)<sup>3</sup>.

В останні роки науковці, громадськість та політики дійшли висновку про значний позитивний потенціал міжнародної міграції для розвитку людства. Разом з тим, як і інші соціально-економічні явища, міграцію не можна оцінювати однозначно. Вона несе як низку переваг, так і серйозні

---

<sup>3</sup> International Organization for Migration/ Facts & Figures [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home.html>.

виклики, що відображає й об'єктивно різні позиції щодо визначення напрямів міграційної політики країн призначення та походження мігрантів.

Максимізувати позитивні та мінімізувати негативні наслідки міграції, задовольнити інтереси всіх її учасників – стратегічна мета міграційної політики в умовах глобалізаційних процесів, що стрімко розвиваються.

Міграційна політика держав не є статичною, вона може змінюватися та визначатися в залежності від багатьох політичних, економічних, соціальних, культурних та інших чинників. Її реалізація має бути забезпечена чітким та прозорим регулюванням на державному рівні в частині нормативно-правового, інституціонального, кадрового забезпечення.

України пройшла неоднозначний шлях формування міграційної політики, зі своїми проблемами, несподіваними політичними рішеннями та формами її реалізації. Все це потребує вивчення особливостей формування міграційної політики України та ролі державного регулювання міграційних процесів як технологічного аспекту в реалізації цієї політики.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Дослідженням особливостей формування державної міграційної політики України загалом і нормативно-правового та інституціонального забезпечення регулювання міграційних процесів, зокрема, знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних вчених, як Е. Лібанова, О. Малиновська, М. Ніколайчук, С. Пирожков, О. Позняк, О. Хомра та інші<sup>4</sup>.

Ці питання сьогодні в Україні є дуже популярними й обговорюються на різних рівнях; їм присвячуються конференції, круглі

---

<sup>4</sup> Зовнішні трудові міграції населення України / За ред. Е.М. Лібанової, О.В. Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 206 с.

Лібанова Е.М. Міграційні трансферти, бідність і нерівність в Україні / [Текст] Е. М. Лібанова. - С.15-25 // Соціально-економічні та етнокультурні наслідки міграції для України [Текст] : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 27 вересня 2011 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. - К. : НІСД, 2011. - 344 с.

Лібанова Е.М. Стратегічні пріоритети соціальної політики України на початку ХХІ століття // Демографія та соціальна економіка. – 2008. – №1. – С. 12-23.

Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи. / За ред. О.В. Позняка. – Умань, 2007. – 276 с.

Ніколайчук М. В. Міграція населення у системі міжнародного поділу праці // Україна на шляху до європейської інтеграції: економічна безпека, переваги вибору. Монографія (колективна). / За ред. В.М. Нижника. – Хмельницький, ХНУ, 2008. – С. 197-226.

Ніколайчук М. В. Мотивація міграцій сільського населення в контексті розвитку регіонального ринку праці // Соціальні пріоритети ринку праці в умовах структурної модернізації економіки. Том II. – Київ. – 2000. – С. 73 – 79.

Нелегальна транзитна міграція як загроза національній безпеці України [Текст] / О. Хомра // Стратегічна панорама. - 2003. - N1. - С. 107-117.

Пирожков С. Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект / С. Пирожков, Е. Малиновская, А. Хомра. – К. : Вид-во НИПМБ, 2003. – С. 89-93.

Пирожков С.И. Малиновская Е.А.. Хомра А.У. Трудовая миграция населения Украины: социально-экономический аспект. - К.: НИПМБ, 2003. - 134 с.

столи, семінари. Разом з тим, вони потребують подальшого опрацювання задля вдосконалення державних підходів щодо регулювання міграційних процесів.

*Мета* статті полягає у вивченні особливостей формування міграційної політики України, основних її напрямів та інструментів, окресленні кола проблем та визначенні перспектив розвитку державного регулювання міграційних процесів.

*Виклад основного матеріалу.* Формування міграційної політики держави, яка б відповідала сучасним вимогам, сьогодні перетворюється на завдання стратегічного значення, від успішного вирішення якого багато в чому залежатиме подальший розвиток нашої країни. Основним завданням щодо мінімізації негативних та максимізації позитивних наслідків міграції має стати удосконалення державної політики в цій сфері, чітке усвідомлення її цілей, нормативно-правове та інституціональне забезпечення її реалізації.

Міграційну політику визначають як свідомий і цілеспрямований вплив суспільства на міграційні процеси з метою формування бажаної їх інтенсивності, спрямованості та складу на основі притаманних їм закономірностей та тенденцій [3].

Міграційна політика має включати принципи та підходи до переміщень населення, в тому числі і міжнародних, базуватися на національних інтересах, залежати від історичних традицій та актуальної міграційної ситуації. Вона безпосередньо пов'язана з іншими напрямками державної політики, зокрема, демографічною, політикою зайнятості, зовнішньою політикою тощо.

Зміст міграційної політики держави залежить від стратегічної мети, сформульованої очільниками держави в цій сфері і спрямованої на її досягнення. В найбільш загальній формі визначають три варіанти такої мети: зменшення імміграції (еміграції), збільшення імміграції (еміграції) або збереження статусу-кво.

Разом з тим, основними умовами формування ефективної міграційної політики та визначення адекватних викликам сучасності її напрямів мають бути: забезпечення нормативно-правового поля її реалізації, створення інституціональних умов та налагодження системи оперативного збирання та аналізу інформації щодо міграційних переміщень населення (рис.1).

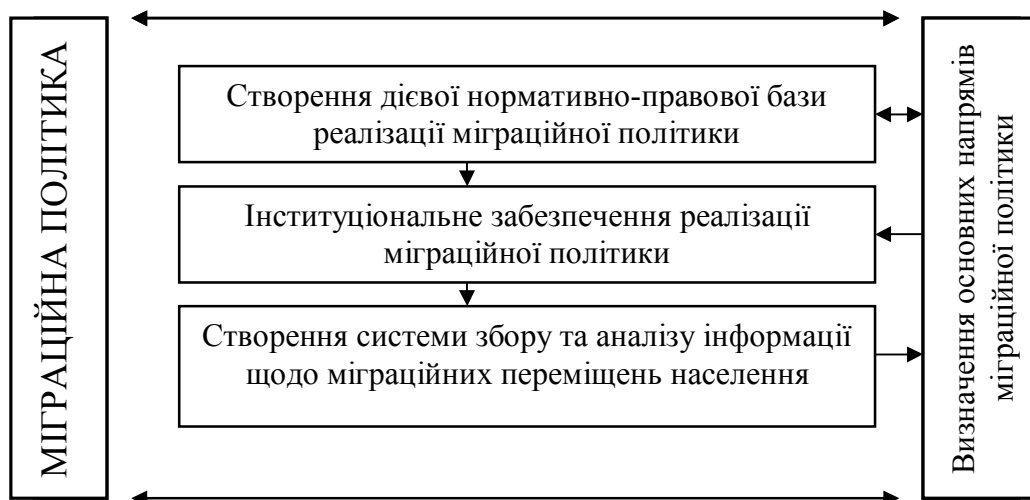


Рис. 1. Базова модель організаційного формування міграційної політики

Враховуючи, що Україна достатньо молода держава, доречно простежити за формуванням основних напрямів її міграційної політики після здобуття незалежності, а насамперед, за формуванням нормативно-правової бази.

Можна стверджувати, що після здобуття незалежності формування міграційної політики в державі відбувалося переважно ситуативно – без наявності відповідного досвіду, кадрів, фінансових ресурсів тощо. Разом з тим, цей процес базувався на запереченні практики радянських часів. Це підтверджує одне з положень Декларації про державний суверенітет, де значається, що Україна «регулює міграційні процеси».

В ті часи було прийнято низку законодавчих та інших нормативно-правових актів, які стали базовими у формуванні міграційної політики та відіграли провідну роль у державному регулюванні міграційних процесів.

Так, 17 квітня 1991 року було прийнято Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні», ст. 4 якого гарантувала репресованим, депортованим, висланим, а також їхнім нащадкам можливість повернення в місця проживання до репресій; 8 жовтня 1991 року прийнято Закон України «Про громадянство України» (ця редакція втратила чинність з 1 січня 2001 року), яким було визначено право на громадянство вихідців з України, котрі поверталися на її територію, що сприяло репатріації та, відповідно, призвело до необхідності прийняття низки постанов Кабінету Міністрів України стосовно врегулювання питань репатріантів.

Наступний крок у формуванні нормативно-правової бази з питань міграції був продиктований значною кількістю вимушених переміщень у масовому припливі населення в Україну, зокрема, за рахунок прийняття

понад 60 тисяч біженців з району воєнного конфлікту в Придністров'ї. Врегулювання цього питання призвело до необхідності розроблення та прийняття 24 грудня 1993 року Закону України «Про біженців» (ця редакція втратила чинність з 31 липня 2001 року).

Разом з тим, все більшої актуальності набувало питання забезпечення права власних громадян на свободу пересування (виїзду з країни та повернення на батьківщину), логічним вирішення якого у 1994 році стало прийняття Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», який гарантував право на вільне використання відповідних прав. Після його прийняття набула чинності стаття законодавчого акта, який був прийнятий ще у 1991 році, а саме Закону України «Про зайнятість населення» (ця редакція втратила чинність з 1 січня 2013 року). Ця стаття дозволяла трудову чи підприємницьку діяльність громадян під час тимчасового перебування за кордоном, тобто трудову міграцію.

У лютому 1994 року з метою врегулювання правового статусу іноземців, що прибували в Україну, було прийнято Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (ця редакція втратила чинність з 25 грудня 2011 року). Ним було закріплено права та обов'язки іноземців, які постійно проживають в Україні та інші умови їх життєдіяльності.

Суттєвим аспектом у формуванні міграційної політики став розвиток міжнародного співробітництва в цій сфері, важливим предметом якого було регулювання міграції робочої сили: підписано угоди про взаємне працевлаштування з багатьма країнами; Україна отримала статус спостерігача в Міжнародній організації з міграції, у Києві відкрилося представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців тощо.

Подальший розвиток міграційної політики був пов'язаний із прийняттям у 1996 році Конституції України. В ній містилися гарантії прав громадян, які перебувають за кордоном, йшлося про рівність прав іноземців, можливість імміграції та отримання притулку в Україні, декларувалися забезпечення свободи пересування, вибір місця проживання, право залишати країну кожному, хто на законних підставах знаходиться в Україні, зазначалося, що питання міграції мають регулюватися виключно законами [1].

Указами Президента України 1997 та 2000 років, що були присвячені основним напрямом соціальної політики, здійснено спробу концептуального оформлення напрямів міграційної політики, визначення основних її завдань, а впродовж 2001 року прийнято цілу низку основоположних законодавчих актів з регулювання міграції, зокрема, нові редакції Законів України «Про громадянство України», «Про біженців», а також Закони України «Про імміграцію», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з

нелегальною міграцією». Протягом наступних років прийнято Закони України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні», «Про закордонних українців».

Водночас поступово вдосконалювалися деякі норми таких законодавчих актів, як Закони України «Про правовий статус іноземців», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», «Про біженців», «Про громадянство України». Зміни в цих законах були спрямовані на більш повний захист прав людини, вдосконалення механізмів регулювання міграційних потоків.

Таким чином активна законотворча діяльність значно конкретизувала міграційну політику, допомогла нормативно закріпити певні її напрями. Однак, постійні зміни, що відбуваються у світі й в Україні, зокрема в динаміці й в структурі міграційних потоків, потребували подальших дій у формуванні нових актуальних напрямів міграційної політики, що відповідали б сучасному розвитку країни. Разом з тим, з середини двотисячних років дії держави у цьому напрямку було послаблено.

Важливою віхою в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження у травні 2011 року Концепції державної міграційної політики, яка визначала стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України [8], а вже у жовтні 2011 року Урядом було затверджено план заходів з її реалізації.

Концепція стала першим комплексним документом, що визначає всі напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика. Разом з тим, багато фахівців вважають її занадто декларативним документом.

Створення нормативно-правової бази органічно пов'язане з розвитком інституціонального забезпечення міграційної політики держави. Вже у 1993 році було створено Міністерство України у справах національностей та міграції – перший спеціалізований орган виконавчої влади, до компетенції якого було віднесено формування та реалізацію державної міграційної політики. З метою економії державних коштів тимчасово, як раніше вважалось, в ньому було поєднано функції забезпечення прав національних меншин, зв'язків з українською діаспорою за кордоном та регулювання міграційних процесів. В подальшому передбачалося, що з накопиченням необхідного досвіду та розробленням міграційного законодавства відповідні підрозділи Міністерства стануть основою повноцінної Державної міграційної служби.

Проте, в результаті численних реорганізацій, Міністерство, а згодом Державний комітет України у справах національностей та міграції лише втрачали свої повноваження у сфері міграції. А під час чергової реорганізації у листопаді 2006 року на базі Державного

комітету України у справах національностей та міграції та Державного департаменту у справах релігії, який був урядовим органом у складі Мін'юсту, було створено Державний комітет України у справах національностей та релігій. Повноваження останнього у сфері міграції обмежувались лише виконанням Закону України «Про біженців».

Така ситуація призвела до того, що дедалі ширше коло міграційних питань концентрувалося у різних Міністерствах та відомствах:

- Міністерство внутрішніх справ України. В його структурі у 2002 році було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, який, крім питань імміграції та натуралізації, займався контролем за дотриманням іноземцями правил перебування в Україні, їх реєстрацією, боротьбою з нелегальною міграцією, оформленням документів громадян України для виїзду за кордон.

- Міністерство закордонних справ України, яке, крім організації видачі віз, консульської роботи, реєстрації громадян, що проживають за кордоном, захисту їхніх прав, має повноваження відповідно до низки міграційних законів; зокрема, дипломатичні представництва України за кордоном приймають від іноземців документи для отримання дозволу на імміграцію та набуття громадянства, забезпечують органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців тощо.

- Міністерство праці та соціальної політики України (тепер Міністерство соціальної політики) опікується реалізацією політики щодо трудової міграції та має ліцензувати господарську діяльність щодо працевлаштування за кордоном, забезпечувати контроль за додержанням ліцензійних умов, брати участь у підготовці та укладанні міжнародних договорів у сфері трудової міграції, здійснювати моніторинг трудової міграції та замовляти наукові дослідження цього явища.

- Державна прикордонна служба України здійснює пропуск через державний кордон осіб та транспортних засобів, протидіє нелегальній міграції, реєструє іноземних громадян, які в'їжджають до країни, приймає заяви про набуття статусу біженця в Україні, якщо шукач притулку був затриманий за спробу нелегального перетину кордону України [5].

В Україні протягом всього часу незалежності система органів міграційного менеджменту зазнавала численних організаційно-правових змін, що не могло не відбитися на ефективності її діяльності. Питання створення окремого цілісного органу управління міграціями ніким не заперечувалось, однак довгий час і не вирішувалось. Спроби створення такого органу тривали з 1996 по 2011 рік.

Зрештою, відповідним Указом Президента України було створено, а у квітні 2011 року затверджено Положення про Державну міграційну службу України (ДМС України). Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується

Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. На неї покладені завдання щодо реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Разом з тим, реалізація державної політики у сфері трудової міграції, відповідно до нового Закону України «Про зайнятість населення», який вступив в дію з 1 січня 2013 року, залишилася за Міністерством соціальної політики України.

Важливим завданням формування міграційної політики є створення належної *системи міграційної статистики*, яка в свою чергу забезпечувала б визначення вірних стратегічних напрямів в цій сфері. Брак об'єктивних даних про обсяг та характеристики міграційних процесів стає на перешкоді розробленню адекватних політичних рішень не лише щодо міграції, а й у сфері економіки, суспільного розвитку, національної безпеки [4].

Про необхідність постійного статистичного супроводження міграцій та забезпечення управлінців об'єктивною і важливою інформацією неодноразово йшлося в урядових документах; звертали увагу на цю проблему українські вчені, які пропонували шляхи налагодження належного моніторингу міграцій, зокрема, це питання порушували в своїх роботах Е. Лібанова, О. Позняк, О. Хомра та інші. Проте і досі багато статистичних даних про міграцію є розпорошеними, в тому числі це поточний облік, що здійснюють державні органи статистики на основі інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації (прописку/виписку) громадян шляхом обробки листків прибуття/вибуття, які заповнюються у паспортних столах; відомча статистика уповноважених у цій сфері органів виконавчої влади, а саме Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти та науки, Міністерства закордонних справ тощо.

Слід зазначити, що інформацію, яку збирають ці відомства, часто не можна порівняти, тому що кожне з них має свої специфічні завдання і потреби та здійснює статистичний облік відповідно до них, а не з метою відстеження міграційних процесів як таких [4].

У зв'язку із неповними та неточними даними міграційної статистики важливим альтернативним джерелом даних, в тому числі і про зовнішню міграцію населення, є вибіркові обстеження. Але, хоча завдяки опитуванням накопичено значний емпіричний матеріал про міграції, вони здебільшого мало репрезентативні, оскільки охоплюють лише незначну частку населення та території, проводяться нерегулярно, їхні дані практично не зіставляються внаслідок застосування різних методик.



Таким чином, в Україні існує ціла низка джерел даних про міграцію, але жодне з них окремо не забезпечує вичерпної інформації про це явище. Тому, налагодження систематичного і оперативного обліку міграцій на часі. Його необхідно здійснювати за єдиною методикою, що дасть змогу поєднати інформацію різних відомств, та забезпечити сучасними технічними можливостями. А це в свою чергу забезпечить створення інформаційного підґрунтя для прийняття об'єктивних управлінських рішень в сфері міграційної політики.

З метою вирішення зазначеного питання Державною міграційною службою вже здійснюється ряд кроків. Так, на виконання Плану заходів з реалізації державної міграційної політики, що був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1058-р, Службою розроблена, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 07.11.2012 № 870-р схвалена Концепція створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами .

Метою цієї Концепції є визначення підходів до формування та створення інформаційно-аналітичної системи, яка дасть можливість автоматизувати процеси діяльності ДМС, здійснювати обмін інформацією з іншими органами державної влади задля забезпечення реалізації ними державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, а також сприятиме удосконаленню системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини [7].

*Висновок.* Основним інструментом реалізації державної міграційної політики є міграційне законодавство, яке регулює правові відносини, що виникають у сфері міграції. Законодавчо визначаються також повноваження державних органів з управління міграціями.

Аналіз особливостей міграційної політики, основних її напрямів та інструментів, свідчить про те, що Україна має розгалужену систему міграційного законодавства, спрямованого на дотримання основних прав і свобод людини. В цьому вона поступово наближається до європейських та міжнародних стандартів. Головною тенденцією світових міграційних процесів на нинішньому етапі є зростання обсягів і швидкості переміщень населення. Тож вироблення дієвої міграційної політики для України – це нагальна потреба, адже через нашу країну проходять міграційні шляхи, а її територія використовується для транзитного переміщення й тимчасового перебування трудової та незаконної міграції.

Важливим досягненням у вдосконаленні нормативно-правової бази впливу держави на міграційні процеси стало прийняття стратегічного документа – Концепції державної міграційної політики, а в інституціональному забезпеченні – створення єдиного органу з питань міграції.

Разом з тим, багато фахівців вважають зазначену концепцію здебільшого декларативною та не зовсім системною. Так само створення Державної міграційної служби України не призвело до концентрації більшості функцій з регулювання міграційних процесів у одному відомстві. Таким чином, не втратила своєї актуальності потреба розширення функцій цієї служби, яка мала б крім контролю за в'їздом та перебуванням іноземців, здійснювати постійний моніторинг міграційної ситуації, прогнозувати її розвиток, визначати на цій основі загальні та конкретні управлінські завдання, розробляти механізми їхньої реалізації, їхнє законодавче оформлення, забезпечувати фінансовими та організаційними ресурсами досягнення поставленої мети.

Неврегульованим також залишається і питання міграційної статистики. Адже і для розробки, і для реалізації міграційної політики велике значення має вдосконалення міграційної статистики, поглиблення відповідних наукових досліджень. Тому запорукою прийняття адекватних, обґрунтованих, стратегічних рішень у сфері міграції має стати їх належне наукове забезпечення, удосконалення статистичного обліку міграції.

Однак, попри ці та деякі інші неврегульовані проблеми, можна стверджувати, що в Україні розпочато системне вдосконалення міграційної політики, яке спрямоване на захист законних інтересів громадян України, прав та свобод мігрантів.

*Використані джерела інформації:*

1. Конституція України. – К.: Парламентське вид-во, 2006. – 160 с.
2. Лібанова Е.М. Міграційні трансферти, бідність і нерівність в Україні / Е.М. Лібанова. – С.15-25 // Соціально-економічні та етнокультурні наслідки міграції для України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 27 вересня 2011 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. – К. : НІСД, 2011. – 344 с.
3. Малиновська О.А. Міграція та міграційна політики.: Навч. Посіб. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 304 с.
4. Малиновська О.А. Статистика міграції в контексті формування міграційної політики держави // Стратегічна панорама. – 2008. – № 1. – С. 145-155.
5. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О.А. Малиновська. – К.:НІСД, 2010. – 32 с.
6. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи. / За ред. О.В. Позняка. – Умань, 2007. – 276 с.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.11.2012 № 870-р «Про схвалення Концепції створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2012>.
8. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>.

*Рецензент: Хромець В.Л., к.філос.н., доцент.*