

ДРАКОХРУСТ Т. В.,

кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри міжнародного права,
міжнародних відносин та дипломатії
(Тернопільський національний
економічний університет)

УДК 314.74'058.237:316.422

ПРО ДЕРЖАВНУ МІГРАЦІЙНУ ПОЛІТИКУ: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ

У статті розглянуті та проаналізовані погляди вчених з питань державної міграційної політики. Зроблено акцент на полідисциплінарності поняття державної міграційної політики. На основі проведеного аналізу виокремлено сучасне розуміння поняття державної міграційної політики.

Ключові слова: міграція, політика, державна міграційна політика, державне регулювання, міграційні виклики, міграційні потоки.

В статье рассмотрены и проанализированы взгляды учёных по вопросам государственной миграционной политики. Сделан акцент на полидисциплинарности понятия государственной миграционной политики. На основе проведённого анализа выделено современное понимание понятия государственной миграционной политики.

Ключевые слова: миграция, политика, государственная миграционная политика, государственное регулирование, миграционные вызовы, миграционные потоки.

The views of scientists on the issues of state migration policy have been considered and analyzed in the the article. The emphasis on polydisciplinarity of the concept of state migration policy has been made. On the basis of the conducted analysis a modern understanding of the concept of state migration policy is singled out.

Key words: migration, politics, state migration policy, state regulation, migration challenges, migration flows.

Вступ. За часів існування Радянського Союзу міграційну політику розглядали як невіддільну складову частину діяльності держави, яка тісно була пов'язана з виробленням стратегії продуктивного розміщення робочої сили, ефективного житлового будівництва, відтворення населення тощо. При цьому міграційну політику часто розглядали як елемент національної аграрної політики [1].

У сучасній науковій літературі поняття «міграційна політика» трактується по-різному, натепер немає єдності думок щодо її визначення. Тривалий час у наукових колах вважалося, що хоча міграційна політика і визначається загальними економічними, політичними й соціальними завданнями розвитку суспільства, але все одно передусім має на меті досягнення цілей демографічного характеру.

Дослідження питань розуміння міграційної політики, її сутнісних характеристик та складників вивчали як українські, так і зарубіжні науковці, зокрема: О. Малиновська, С. Масьондз, Т. Риндзак, Н. Тиндик, Т. Хаммар, Б. Горансон та інші.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати погляди вчених з питань державної міграційної політики та виокремити сучасне розуміння державної міграційної політики.



Результати дослідження. Як відомо, міграційна політика є предметом дослідження багатьох наук і має міждисциплінарний характер. Відповідно до визначення, що дає енциклопедичний словник: політика – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між соціальними групами, визначенням форм, завдань, змісту діяльності держави.

У загальнонауковому розумінні слово «політика» (від грецького *politike* – мистецтво керувати державою) означає діяльність органів державної влади, партій, суспільних груп у галузі внутрішньодержавного управління і суспільних відносин [2].

Т. Риндзак у своїй статті, присвяченій державній міграційній політиці в контексті пріоритетів національної безпеки України, запропонувала таку дефініцію: державна міграційна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів, а також пов'язаних з ними факторів з метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів, гармонізації індивідуальних і суспільних інтересів, яка у тісній взаємодії з іншими видами політики покликана сприяти покращенню якості життя населення і цілісності соціуму, а також відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності [3].

Головна роль у формуванні й реалізації міграційної політики має належати державним структурам, які створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що належать до їхньої компетенції. Недержавні інститути, співпрацюючи з органами державної влади або ж діючи самостійно, відіграють допоміжну роль у регулюванні міграційних процесів.

У своїй монографії на тему «Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії» О. Малиновська зазначала, що міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, що тісно пов'язана з її складниками як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є елементом політики народонаселення та одним із засобів проектування чисельності та структури населення й трудових ресурсів, частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей [4, с. 412].

Н. Тиндик стверджує, що міграційна політика України – це комплекс державних і міждержавних заходів, які мають передбачати, щонайменше, багатовимірний та різноплановий контроль за переміщенням громадян України, іноземців і осіб без громадянства, особливо в транскордонному просторі.

Міграційну політику необхідно вважати елементом державної соціальної політики, що являє собою цілеспрямовану діяльність органів державної влади та інших соціальних суб'єктів щодо регулювання міграції та всебічного використання її можливостей на користь держави з метою забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації та євроінтеграції.

За словами С. Масьондза (найпоширеніше трактування), міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси через їх регулювання. В. Мойсеєнко вважає, що міграційна політика являє собою «сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності» [5].

Зазначимо, що більшість авторів розглядали міграційну політику як частину демографічної політики поряд з репродуктивною і самозберігаючою. Мету міграційної політики конкретизували відповідно до тріадаційного уявлення про міграційний процес: перша стадія (вихідна) – формування міграційної рухливості; друга стадія (основна) – переселення; третя стадія (заклучна) – приживлення.

На думку М. Баламуш, усі визначення поняття «державна міграційна політика», які представлені в юридичній літературі, можна поділити на три групи:

- державна міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси шляхом їх урегулювання у вузькому та широкому сенсі (наприклад, В. Мойсеєнко). В чому ж полягає «широке та вузьке врегулювання» міграційних процесів, на жаль, автори не конкретизують;
- державна міграційна політика являє собою систему (сукупність) заходів, які здійснюються державою чи недержавними установами (наприклад, І. Івахнюк, О. Кокорева,



В. Олефір та ін.). На жаль, у таких визначеннях не акцентується увага на змісті тих заходів, які держава безпосередньо здійснює у зазначеній сфері;

– державна міграційна політика – це комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління (наприклад, О. Малиновська, С. Мосьондз та ін.). Саме такі визначення, на нашу думку, і розкривають зміст державної міграційної політики в Україні.

Підсумовуючи своє дослідження, М. Баламуш конкретизував таке визначення державної міграційної політики: як комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, за допомогою яких держава впливає на міграційні процеси в Україні [6].

Зростання інтересу до порівняльного аналізу міграції призвело до різноманітних спроб оцінити та порівняти міграційну політику та управління країнами, включаючи імміграцію, еміграцію та інтеграцію. Ці зусилля тепер також закріплені в цілях сталого розвитку ООН. У цілях ООН 10.7. Держави-члени Організації Об'єднаних Націй (ООН) зобов'язуються сприяти до 2030 року «впорядкованій, безпечній та відповідальній міграції та мобільності людей, у тому числі шляхом здійснення планової та добре керованої міграційної політики».

Відповідно до визначення, яке зазначене у глосарії Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ) від 2018 року: «міграційна політика – це об'єднані рамки правових норм, законів і нормативних актів, політики та традицій, а також організаційних структур (суб-національних, національних, регіональних та міжнародних) та відповідних процесів, які формують та регулюють підходи держав щодо міграції у всіх її формах, вирішення прав та обов'язків та сприяння міжнародному співробітництву».

Міграційна політика може охоплювати різні галузі, включаючи ринок праці, інтеграцію та гуманітарну політику, притулок, сім'ю, етнічну та нерегулярну міграцію. Рамкова програма МОМ з управління міграцією (MiGOF) визначає міграційну політику як: «закон і політику, що впливає на рух людей» і включає політику щодо подорожей та тимчасової мобільності, імміграції, еміграції, національності, ринків праці, економічного та соціального розвитку, промисловості, торгівлі, питання соціальної єдності, соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти, правоохоронних органів, зовнішньої політики, торгівлі та гуманітарної політики.

Якщо говорити про досвід України, вона вважається країною підвищеного міграційного ризику, пов'язаного з виїзною міграцією громадян України, втім реальні ризики є переважно 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 нерозвинені, або взагалі відсутні в практиці. Вона не досить відображає регіональний контекст і не використовує достатньою мірою можливості співпраці із зарубіжними партнерами, насамперед ЄС, з метою підвищення стандартів міграційної політики загалом та запозичення сучасних технологій. Це знайшло відображення у зростанні відтоку висококваліфікованого населення в країни ближнього і далекого зарубіжжя, появи некваліфікованої робочої сили в промислово розвинутих регіонах країни.

Відаючи належне всім вищезазначеним науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження міграційної політики в Україні ще не має координованого й системного характеру. Розробки із цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами та окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання міграційної політики стали об'єктом вивчення.

Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей.

Міграційна політика, на думку дослідників, являє собою систему загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей та концептуально об'єднаних засобів, за допомогою



яких перш за все держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, планують досягнення цілей, адекватних як цьому, так і наступному етапу розвитку суспільства. Державне регулювання міграції здійснюється в межах міграційної політики й співвідноситься з нею як загальне та особисте.

Міграційна політика не тільки посідає конкретне місце в системі державного регулювання міграційними процесами, а й перебуває в контексті соціальної політики в цілому.

Міграційна політика за своєю суттю має територіально-диференційований характер. Вже одне те, що в різних місцевостях, об'єднаних за регіональним або типологічним принципом, існують різні міграційні проблеми, свідчить про те, що цілі міграційної політики та напрями їх досягнення різні. Серед фахівців є думка, що політика, в тому числі і міграційна, – це та чи інша система заходів.

Але не можна обмежувати політику лише системою заходів. Крім них, вона включає уявлення, ідеї, цілі, для яких здійснюється та чи інша політика.

Міграційна політика – це перш за все вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій чи вчинків, які логічно приводять до міграції населення. Будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, що формуються неоднозначно, складно. Міграційна політика проводиться насамперед так, щоб впливати на умови, що формують міграційну поведінку.

Міграційна поведінка зумовлена способом життя, реальною соціальною практикою, розподілом робочих місць, відмінностями в умовах життя населення. Міграційна політика в широкому значенні слова має впливати на сукупність усіх факторів: стан сфери зайнятості, відмінності в умовах життя населення, спосіб життя населення, щоб через них впливати на міграційну поведінку людини. У вузькому значенні слова міграційна політика впливає тільки на механізм міграційного руху.

Міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. При цьому всі учасники міграційної політики розглядаються як її суб'єкти в різних ступенях активних елементів цієї діяльності. Серед суб'єктів міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди.

Будь-яка сім'я або окрема людина, що беруть участь у міграційному процесі, вибудовують свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, власних потреб та наявних ресурсів, тим самим здійснюючи власну міграційну політику. Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарюючих суб'єктів, які залучають мігрантів до роботи й стимулюють для цього їх переселення.

Тому дієва міграційна політика вимагає погодження інтересів держави і власне мігрантів, місцевих громад, політичних партій, неурядових організацій тощо. Оскільки міграція відбувається між двома або й більше державами, погодження інтересів є необхідним також і на міжнародному рівні. Розуміння механізмів формування міграційної політики важливе для процесу її вдосконалення [7].

Тому перед українськими науковцями стоїть завдання осмислення та теоретичного узагальнення вад і здобутків міграційної політики України, створених із метою її реалізації державними інституціями, діяльністю неурядових акторів тощо.

Висновки. Узагальнюючи всі вищезазначені визначення та характеристики, ми можемо підсумувати, що державна міграційна політика являє собою сукупність заходів (комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних), які включають процес прийняття управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, міграційних викликів та загроз, впорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які мають регулюватись державною владою.

Також державна міграційна політика демонструє взаємозв'язок і взаємозалежність внутрішньої та зовнішньої політики держави, що проявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від усього комплексу вищевказаних у розділі факторів.



На основі проведеного аналізу ми можемо стверджувати, що в науці адміністративного права нині виникає декілька проблем теоретичного характеру, які пов'язані з темою дослідження, які необхідно вирішити для подальшого її розвитку та вдосконалення міграційного законодавства України.

По-перше, виникає необхідність уточнення поняття «міграційна політика» в межах міграційного законодавства, позаяк воно несе в собі полідисциплінарну особливість.

По-друге, поняття міграційна політика для повноти його розуміння має включати в себе принципи формування як на національному, так і на міжнародному рівнях.

По-третє, спробувати визначити засади, на яких має базуватися міграційна політика нашої держави і вираженням яких є Концепція міграційної політики України.

Отже, поняття «державна міграційна політика» потребує нині нового осмислення в науці адміністративного права, тобто визначення свого змісту, системних та структурних елементів. Позаяк переважно розуміння сутності державної міграційної політики розглядається з точки зору економіки, соціології, міжнародних відносин та політології.

Список використаних джерел:

1. Палагнюк О.В. Зміст та функції державної міграційної політики України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).
2. Ярмистий М.М. Наукові підходи до визначення поняття «міграція» та «міграційна політика». URL: file:///D:/downloads/gileya_2015_94_99.pdf.
3. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: [file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20\(2\).pdf](file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20(2).pdf).
4. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
5. Блюк Н.В. Про міграційну політику в Україні. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf.
6. Баламуш М.А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. URL: [file:///D:/downloads/132854-299987-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/downloads/132854-299987-1-PB%20(1).pdf).
7. Шевцов А.Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf.

