

**Кобзєва Т.А.,**  
доктор юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

**Ємельянова К.О.,**  
студентка VI курсу навчання  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2019.4.25>

## ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

**Постановка проблеми.** Процеси міграції завжди відбувалися у світі, але вони не несли тяжких наслідків для політичного, соціально-економічного та культурного життя держав-донорів і держав-реципієнтів. Для України цей процес став складним, із багатьма негативними наслідками, які тривають і досі. За статистичними даними міграційного профілю Державної міграційної служби (далі – ДМС), у 2018 р. зафіксовано таке: щороку внутрішня міграція населення становить – 11 997 осіб, а зовнішня легальна міграція – 1,5 млн осіб, які переїхали за кордон на постійне місце проживання. Зазначені дані змушують замислитися над питанням міграції та її регулюванням, а також встановити причини, які зумовлюють міграційні процеси.

**Мета статті** – здійснити аналіз особливостей формування міграційної політики протягом періоду державотворення України та передумов створення Державної міграційної служби України з урахуванням проблем тогочасного суспільства та влади, а також дослідити причини міграційних процесів.

**Результати аналізу наукових публікацій.** Особливості дослідження міграційних процесів, їх формування, вплив на міграційну політику, а також їхнє нормативно-правове закріплення висвітлено у працях таких дослідників, як С. Пирожков, О. Хомра, О. Малиновська, О. Брильова й ін.

**Виклад основного матеріалу.** Безперечним є той факт, що нелегкий період часу для нашої держави настав з моменту проголошення її незалежності, надалі почалося започаткування правового регулювання міграційних питань у незалежній Україні, що привело до ухвалення Декларації «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р., законів «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. та «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р. [1].

Відтепер держава гарантувала кожному громадянину права на вільний вибір місця проживання, свободи пересування, виїзд за кордон та повернення до країни, захист із боку держави під час тимчасового перебування за кордоном, а також державою запро-

ваджена в суспільстві недискримінація іноземців на законних підставах, адже Конституція України надавала право набуття притулку іноземцям. З огляду на це можна зробити висновок, що Конституція України надавала громадянам можливість бути вільними.

На жаль, в Україні склалася несприятлива економічна ситуація в Україні, бо під час рецесії держава втратила 60% свого валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), постраждала від інфляції і у процесі розгортання цих негативних подій виникла нестача робочих місць, підприємства банкрутували, не виплачували зарплатню, урешті-решт, поширилась корупція і, як наслідок, невдоволені та збіднілі громадяни стали масово виїжджати за кордон. Через це держава втратила багато кваліфікованих кадрів у сфері науки, а також відбулося скорочення її населення. За даними Національного інституту стратегічних досліджень, у 1990-х рр. з України щороку емігрувало 300 тис. осіб. На цьому етапі державотворення постало питання подальшого розвитку політичних відносин держави в міграційній сфері.

Упродовж 1991–1994 рр. Верховна Рада України (далі – ВРУ) не розглядала законопроекти про визначення основних засад міграційної політики. На той час питання створення окремого органу, який стежив би за законними та незаконними міграційними процесами як на території країни, так і за її кордонами, не розглядалося. Суспільство та влада не розуміли, що таке міграційні процеси, і не могли конкретно сформулювати чіткі завдання для регулювання міграційних процесів та реалізації міграційної політики. Навіть Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), двічі розглядаючи процеси міграційної політики, у 2007 р. та 2008 р., дійшла висновку, що міграційні процеси є концептуально невизначеними [6].

Отже, пропонуємо розглянути сутність понять, які формують міграційні процеси. Міграція населення (лат. *migratio* – «переселення») – це механічні переміщення людей через кордони тих чи інших територій зі зміною місця проживання на постійній основі, на тривалий час або з регулярним поверненням

до нього. Мігрантом є будь-яка особа, яка має на меті перетин державного або адміністративно-територіального кордону для зміни місця проживання. У свою чергу, термін «мігрант» має класифікацію, за якою виділяються: емігранти (особи, які переселяються за межі країни) та іммігранти (особи, які переселяються до країни) [8].

У науці прийнято вважати, що міграція поділяється на два види за напрямом потоків. Вона буває зовнішньою та внутрішньою. Зовнішня міграція – процес, який відбувається між державами, наприклад, переїзд з України до Швейцарії (включає в себе еміграцію й імміграцію). Внутрішня міграція – переміщення осіб між адміністративно-територіальними одиницями держави, наприклад, зміна місця проживання із селища міського типу на місто [2].

Поступово переходячи до причин міграційних процесів, можна сказати, що вони є особистими. Адже одні змінюють своє місце проживання з метою набуття громадянства іншої держави, тому переїжджають на постійне місце проживання до цієї країни, інші вимушені їхати на заробітки і, як наслідок, залишаються жити за кордоном – причин багато, але кожна міграція має наслідки: економічні, культурні, демографічні й етнічні. Мігранти, вкладаючи частку своєї культури до етносу іншої країни, змінюють світогляд, особливості ведення побуту, з'являються змішані мови, шлюби тощо.

У свою чергу, наслідками можуть бути позитивні явища, але негативні явища також наявні. Негативні явища з'являються через неконтрольований процес міграції, коли немає визначених правил переміщення.

З поширенням негативних для держави явищ через неконтрольовані міграційні процеси ВРУ зрозуміла суть проблеми невизначеності правил переміщення та відсутності контролю за виконанням правил міграції: невідтворення населення, нестача трудових кваліфікованих кадрів, приплив внутрішніх мігрантів до великих міст і перенаселення таких регіонів, як результат – неможливість задоволення потреб людини, а також виникнення конфліктів на різних рівнях. Зокрема, такі негативні результати посприяли ухваленню органами влади рішень щодо регулювання міграційних процесів.

Зрештою, 9 грудня 2010 р., у процесі реформи, указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» створено Державну міграційну службу України (далі – ДМСУ), на цю службу покладено функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [7].

Тобто влада та суспільство дійшли консенсусу щодо нагальної потреби країни у створенні спеціалізованого органу влади, головною метою якого буде реалізація державної міграційної політики. Після створення ДМСУ розпочалася реалізація концепції державної міграційної політики.

30 травня 2011 р. Президент видав Указ про Концепцію державної міграційної політики держави.

Ухвалене розпорядження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики» від 12 жовтня 2011 р. [4].

Відтоді розпочалося визначення конкретних компетенцій, повноважень, функцій, цілей і завдань Державної міграційної служби України. Зрештою, започатковано розроблення законопроектів, які, у свою чергу, регулювали б в повному обсязі міграційні процеси різних груп населення на території України та поза нею. У 2011 р. вийшли нові, схвалені ВРУ, редакції законів «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту». У липні 2012 р. ухвалено нову редакцію Закону України «Про зайнятість населення», низка положень якого стосується регулювання трудової міграції у країні. Нарешті, уже у жовтні 2012 р. ВРУ прийшла до розуміння потреби створення єдиного державного демографічного реєстру й ухвалення закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр», який би встановлював, за якими документами українці можуть виїжджати за кордон, а також документи, які потрібні іноземцю для перебування на території країни, визначав би порядок видачі таких документів, перелік документів, що посвідчують особу, надають їй спеціального статусу та підтверджують громадянство України.

Водночас розроблено план інтегрування мігрантів до українського суспільства на 2011–2015 рр., розроблений і затверджений КМУ. Міністерство соціальної політики України в подальшому також зробило свій вклад у розвиток законодавчо-контрольованих міграційних процесів і розробило законопроект «Про зовнішню трудову міграцію» у листопаді 2013 р. Згідно з текстом цього Закону, визначено правові й організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту громадян України за кордоном (трудова міграція) і членів їхніх сімей.

Уперше нормативно-правова база України поповнилася документами, які стосуються питань мігрантів. Правового забезпечення набула низка практичних питань, розроблення нових законів і введення норм, обговорюваних тривалий час, проте не ухвалених, які були очевидно необхідними українському суспільству. Владою були зроблені перші позитивні кроки у сфері державної міграційної політики. Отже, держава зрушила вперед, перейнявши тенденції та концепції розвитку міграційної політики.

Вищезазначене документаційне забезпечення надало можливість створити інститут міграційних процесів. У квітні 2011 р. розроблено Положення «Про Державну міграційну службу України» (зараз це нове Положення про ДМСУ від 20 серпня 2014 р., у редакції від 16 серпня 2017 р.), затверджене КМУ, за яким визначено основні завдання ДМСУ, її мету діяльності та правовий статус. Згодом урядом схвалено 27 територіальних органів управлінь міграційної служби на місцях для забезпечення реалізації покладених на ДМСУ функцій і завдань. Відтепер

у віданні Державної міграційної служби перебувають пункти тимчасового розміщення біженців, пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають негайному видворенню, за законом, за межі державного кордону України [5].

Отже, окремі компетенції Міністерства внутрішніх справ України передані Державній міграційній службі України.

Міграційними процесами займається лише одна структура – це Державна міграційна служба України, на яку покладені ці завдання, через це підвищується ефективність державного управління у сфері міграції.

**Висновки.** Як зазначено вище, ухвалення рішення про регулювання міграційних процесів України та створення Державної міграційної служби України відбувалися протягом багатьох років. Шлях до ухвалення рішення про створення ДМСУ тривав з 1991 р. по 2010 р.

На нашу думку, формування та створення в Україні окремого органу, який би відав усіма міграційними процесами, було затягнуто із двох причин.

Перша причина – неготовність до такого кроку. Адже ні влада, ні суспільство не розуміли на той час, що є міграцією, яким чином сформувати міграційну політику, бо Україна тільки вийшла з розваленого Радянського Союзу, і спостерігалось нерозуміння влади, яким чином самостійно формувати окрему державу.

Друга причина – Україна занадто повільно брала курс на інтегрування до загальноєвропейського міграційного законодавства. Функції відстеження міграційних процесів були роздані багатьом органам влади, і це заважало ухваленню рішень, бо між ними створювалася плутанина в повноваженнях.

Можна внести такі пропозиції щодо подальшої роботи Державної міграційної служби України:

- потрібно постійно оновлювати нормативно-правову базу, спираючись на досвід провідних країн світу, беручи до уваги міжнародні стандарти щодо гарантування та дотримання прав і свобод людини і громадянина у сфері міграції;

- залучати всі інституції, задіяні в реалізації міграційної політики держави, до міжнародних програм;

- бути уважними до питань біженців і переселенців, кількість яких в Україні збільшилася, через війну на сході держави;

- вносити свої зауваження та пропозиції щодо формування міграційної політики держави;

- створювати та запроваджувати програми заохочення для повернення українських мігрантів на батьківщину;

- постійно підвищувати кваліфікацію працівників – спеціалістів.

Якщо врахувати всі вищезазначені пропозиції, вважаємо, що держава зможе вжити заходів для підвищення ефективності діяльності ДМСУ у сферах суспільного життя як легальної міграційної служби (щодо протидії нелегальній міграції), а також заохочення повернення українських мігрантів на батьківщину.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Брильова Ю. Особливості формування міграційної політики в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2013. № 3. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/irbis_nbuv/cgiirbis_64) (дата звернення: 16.09.2019).

2. Державна міграційна служба України. *Вікіпедія*: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 16.09.2019).

3. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. *Інститут економічних досліджень та політичних консультацій*. 2014. № 1. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy-Briefing\\_Series/PB\\_01\\_migration\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy-Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf) (дата звернення: 19.09.2019).

4. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250149647> (дата звернення: 10.09.2019).

5. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 10.09.2019).

6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»: Указ Президента України від 20 липня 2007 р. № 657/2007 (657/2007). URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007> (дата звернення: 10.09.2019).

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 17 січня 2014 р. № 12/2014. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/U1085\\_10?an=264](https://ips.ligazakon.net/document/view/U1085_10?an=264) (дата звернення: 10.09.2019).

8. Шемшученко Ю. Юридична енциклопедія. Київ, 1999.

#### Кобзєва Т.А., Смельянова К.О. ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття містить огляд історичного аспекту формування міграційної політики держави та створення Державної міграційної служби України. Проаналізовано причини виникнення міграційних процесів у державі та передумови створення Державної міграційної служби України як єдиного органу центральної виконавчої влади, який реалізує міграційну політику держави як у середині країни, так і ззовні. Наведено історичний досвід формування засад державної міграційної політики, визначення і запровадження Концепції та заходів її реалізації на державному рівні.

У дослідженому матеріалі використовуються статистичні дані Державної міграційної служби та Національного інституту стратегічних досліджень. Стаття містить огляд термінів «міграція», «міграція населення», «еміграція», «імміграція» та «трудова міграція».

Визначено довготривалі негативні наслідки для української держави, які остання намагається подолати законодавчим шляхом протягом багатьох років, розробляючи для цього нові документи, що поповнюють нормативно-правову базу України. Проаналізовано весь шлях української держави для ухвалення рішення про створення Концепції державної міграційної політики та Державної міграційної служби України, територіальних підрозділів Державної міграційної служби, а також пунктів тимчасового розміщення біженців, пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які не мають законних підстав для перебування на території України і підлягають негайному видворенню, за законом, за межі державного кордону України.

У статті розглянуто нормативно-правові документи стосовно іноземців, їхніх прав і обов'язків на території України, біженців, які потребують тимчасового або додаткового захисту та притулку в Україні. У статті відображено кроки інтегрування України до міжнародних стандартів держав світу.

Зроблено висновки та запропоновано рекомендації для підвищення ефективності діяльності Державної міграційної служби у сфері міграційної політики.

**Ключові слова:** міграційні процеси, міграція, причини, наслідки, Державна міграційна служба, інтегрування, концепція.

### **Kobzieva T.A., Yemelyanova K.O. HISTORICAL ASPECT OF FORMATION OF THE MIGRATION POLICY OF THE STATE AND THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE**

The article explores the historical aspect of the formation of migration policy and the State Migration Service of Ukraine. The peculiarities of the formation of migration policy during the period of state formation of Ukraine and the prerequisites for the creation of the State Migration Service of Ukraine are considered, taking into account the problems of the society and authorities of that time, as well as the causes of migration processes. The statistics of the migration profile of Ukraine for 2018, which indicate an increase in migration of the population, both internal and external, are presented. Therefore, the article provides an explanation of the terms “migration”, “migrant”, “immigrant”, “emigrant”, “population migration”, as well as the classification of migration, namely external and internal.

The studied and analyzed material contains certain negative phenomena of migration processes that took place in Ukraine and are of a lasting nature due to the uncontrolled migration of state authorities. Among the negative phenomena is the fact of non-reproduction of the population. However, due to the manifestation of negative phenomena, the Ukrainian authorities concluded that there was an urgent need to control migration and to create a single central executive body responsible for implementing the state's migration policy.

So, since the state authorities understood the problem of migration, it was decided to develop a legal framework for regulating migration processes. A separate document was created, such as the National Migration Policy Concept, and an Action Plan for the implementation of the Concept was developed. The newly created body – the State Migration Service of Ukraine – was allocated the functions of monitoring migration processes, implementation of the state migration policy, counteracting illegal migration and others. However, by that time there were many foreign nationals in Ukraine who also lived in Ukraine or came to Ukraine in search of asylum. Then there was the question of control of foreign citizens in the territory of Ukraine. The state authorities have decided to supplement the Ukrainian legislation with new legal acts, namely the Law of Ukraine “On the Legal Status of Aliens and Stateless Persons” and the Law of Ukraine “On Refugees and Persons in Need of Additional or Temporary Protection”. According to these studies, the legislation of Ukraine is supplemented by additional legislative documents regarding foreigners concerning the rights and obligations of migrants in the territory of Ukraine. Ukraine has started to move confidently to international standards of migration law. In addition, the article provides an overview of other institutions involved in the implementation of the migration policy of the state, which have contributed to the implementation of migration control, as well as having their own legal framework regulating the relationship of labor migration and more.

The article has conclusions and suggestions. The article concludes with the prerequisites for the causes and the reasons that halted the country's development process and did not allow it to be guided by the international experience of other countries in the world. The proposals identified during the study are based on the quality support of the State Migration Service by the state authorities of Ukraine, which constantly has to introduce international tendencies of public administration development among the system of state bodies of Ukraine.

**Key words:** migration processes, migration, causes, consequences, State Migration Service, integration, concept.