

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

ПАНЬКІВ НАДІЯ МИХАЙЛІВНА

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ
В 2014-2024 рр**

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма: «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:

**БУСЛЕНКО ВАСИЛЬ
ВОЛОДИМИРОВИЧ,**

доктор політичних наук,
професор

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №

засідання кафедри політології та
публічного управління

від

2024 р.

Завідувач кафедри

проф. Бусленко В. В.

ЛУЦЬК – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ	
ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ.....	6
1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження.....	6
1.2. Ступінь наукової розробки проблеми.....	12
РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	18
2.1. Становлення та розвиток нормативно-правової бази міграційної політики держави.....	18
2.2. Інституційно-правові основи діяльності Державної міграційної служби України.....	26
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ШЛЯХИ	
УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	32
3.1. Інституційний механізм забезпечення державної міграційної політики	32
3.2. Шляхи вдосконалення державної міграційної політики.....	39
ВИСНОВКИ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50

ВСТУП

Актуальність дослідження. У сучасному інтегрованому та глобалізованому світі міграційні процеси пов'язуються не лише з новими потенційними можливостями, але й з різними викликами та загрозами, які вимагають швидкого реагування та вирішення питань. Зокрема, широкомасштабне вторгнення Росії в Україну, інтеграція нашої держави до європейського простору робить актуальними питання, які пов'язуються з виїздом з держави висококваліфікованих робітників, активного населення а особливо молоді, що істотно впливає на демографічні та економічні, політичні наслідки. У свій час запровадження безвізового режиму між ЄС та Україною привело до спрощення в умовах війни доступу громадян до ринку праці в Європі, знаходження необхідних вакансій, отримання дозволів на працевлаштування, використання різних схем імміграції висококваліфікованих працівників а також членів їх родин. Це істотно підвищує професійні вимоги до діяльності державних інституцій, які задіяні в сфері міграції, та робить актуальним пошук напрямів модернізації інституційних механізмів міграційних процесів в держави.

Міграційні процеси фактично зачіпають ключові чинники суспільного буття – соціальні, економічні, ментальні, політичні, культурні тощо. Особливої гостроти і актуальності набувають питання, які пов'язуються з роботою міграційних служб й складними та суперечливими процесами формуванням міграційної державної політики у державах, де ведеться війна. Зокрема, для України це є подвійним викликом: з одного боку, існує потреба в забезпеченні демократичного інституціонального розвитку міграційної служби, а з іншого – розробляючи міграційну політику варто враховувати державні внутрішні інтереси.

Об'єкт дослідження – державна політика.

Предмет дослідження – державна політика України у сфері міграції в 2014-2024 рр.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у обґрунтуванні теоретико-методологічних та правових основ реалізації державної політики у сфері міграції в Україні та розробки практичних рекомендацій щодо її вдосконалення в умовах воєнного стану.

Досягнення мети обумовило розв’язання таких *завдань*:

- визначити теоретико-методологічні засади державної політики в сфері міграції;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення державної політики України в сфері міграції;
- узагальнити практику діяльності виконавчих органів по реалізації міграційної політики;
- обґрунтувати проблеми та шляхи удосконалення державної політики в сфері міграції.

Наукова новизна дослідження зумовлена постановкою проблеми, комплексним аналізом державної політики в сфері міграції, визначенні специфіки реалізації державної політики України в міграційній сфері в умовах зовнішніх загроз, виробленні рекомендацій щодо її удосконалення з врахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, запровадженням до наукового обігу нових документів та матеріалів.

Методи дослідження. В магістерській роботі поєднано різні методи дослідження. Серед них виділимо системний метод, який допоміг розглянути державну міграційну політику державу через поєднання діяльності різних взаємозалежних державних інституцій. Структурно-функціональний метод дозволив проаналізувати реалізацію діяльності державних інституцій як структурної цілісності, де кожен елемент має своє функціональне призначення. За допомогою порівняльного методу в роботі вдалося порівняти стан реалізації міграційної політики в різний

хронологічний період. Також ми послуговалися загальнологічними методами дослідження, такими як абстрагування, аналіз, синтез.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження дають можливість розв'язувати теоретичні та практичні аспекти проблем в сфері міграційної політики, сприятимуть поглибленню наукової розробки шляхів оптимізації механізмів взаємодії виконавчих органів влади в контексті реалізації механізмів інституційного забезпечення міграційної політики держави.

Структура роботи. Магістерське дослідження складається зі вступу, трьох розділів, розділених по два підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 58 сторінок. Список використаних джерел налічує 76 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження

Різні проблеми, які постають перед країнами через міграцію говорять про те, що уряди сформували механізми регулювання процесів міграції, проте вони повністю не відповідають запитам сьогодення. Глобальні міграційні інтенсивні за своїм характером рухи спричиняються самими різними чинниками (політичними, безпековими, екологічними, економічними), які здійснюють формування міграційних мотивів, зумовлюючи вироблення урядами держав належної політики міграції. Не є винятком й Україна – територія різноспрямованих, різних за своїм характером та масштабами міграційних потоків. У період до війни міграційний приріст населення України не був значним. Нині ж населення України у зв'язку з повномасштабними воєнними діями на території держави, активізується у міграційних процесах. Якщо проаналізуємо дані МЗС, то на 1 лютого 2023 року загальна кількість людей України, котрі перебувають за кордоном, сягає майже 8 мільйонів (7 989 027) осіб. Із них громадян старше 18 р. – близько 5,84 млн. (5 841 619) осіб [9]. Така ж ситуація є щодо внутрішньої міграції. І така тенденція зберігатиметься. Водночас держава зацікавлена саме в контрольованому переміщенні осіб на свою територію та запобіганні нелегальній міграції, яка може загрожувати національній безпеці нашої держави. Щоб уникнути негативних наслідків, існує необхідність щодо ефективного правового регулювання цих процесів.

Міграційні процеси часто зумовлюються різними факторами і можуть мати для держави не лише позитивні, але й негативні наслідки.

Вони можуть бути чинником соціального та політичного розвитку, який здатний вплинути на геостратегічний потенціал держави. За словами Д. Баланюка, «проте в умовах геополітичної дестабілізації політика міграційна може використовуватися національно-державними утвореннями під лозунгами національного й територіального відновлення» [2, с. 5]. З іншого боку, міграція спроможна здійснювати деструктивний вплив на простір безпеки України у зв'язку з урізноманітненням етнічного складу населення, зміною його соціальної структури і характеру соціальних зв'язків, демографічного складу населення, гальмуванням впровадження прогресивних технологій [3, с. 34].

Адекватна міграційна політика держави необхідна для мінімізації зумовлених міграцією ризиків, а з іншого для використання значного позитивного потенціалу даного процесу в інтересах держави [59, с.45]. Проте зауважимо, що політика міграційна має міждисциплінарний характер. Міграція повинна розглядатися як компонент в рамках міждисциплінарної діяльності. Міграція впливає на кожен частку людського життя. Жодна дисципліна самостійно не здатна у повній мірі описати та проаналізувати даний досвід.

У сучасній науці поняття «міграційна політика» як правило трактується по-різному. На сьогодні навіть не маємо єдності щодо її визначення. У відповідності до визначення, яке зазначене в глосарії Міжнародної організації з міграції: «міграційна політика – це об'єднані рамки правових норм, законів і нормативних актів, політики та традицій, а також організаційних структур (субнаціональних, 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» [13, с. 128].

Міграційна політика охоплює своїм впливом різні галузі. Сюди віднесемо ринок праці, інтеграцію, сім'ю, гуманітарну політику, притулок, етнічну й нерегулярну міграцію. Рамкова програма МОМ з управління

міграцією (MiGOF) конкретизує міграційну політику як: «закон і політику, що впливає на рух людей» і включає політику щодо подорожей та тимчасової мобільності, імміграції, еміграції, національності, ринків праці, соціального та економічного розвитку, торгівлі, промисловості, соціальних послуг, питання соціальної єдності, зовнішньої політики, правоохоронних органів, охорони здоров'я, освіти, торгівлі та гуманітарної політики» [5].

Міграційна політика, зокрема, трактується як «діяльність держави та громадських організацій, спрямована за допомогою різних важелів і методів на регулювання міграційних процесів»; «як система концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства» [72, с. 255].

Під цим поняттям також прийнято розуміти «самостійний напрям державної політики, оскільки пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру; незамінний елемент політики народонаселення й один із засобів проєктування чисельності та структури населення й трудових ресурсів; невід'ємною частиною соціально-економічної політики держави та одночасно інструментом для досягнення її цілей» [7, с. 138].

Міграційна політика також може визначатися як система фінансових, правових, адміністративних й організаційних заходів держави та недержавних установ по регулюванню міграційних процесів з точки зору міграційних пріоритетів, якісного та кількісного складу міграційних потоків, їх демографічної, соціальної та економічної структури [25, с. 15].

Т. Риндзак у публікації, присвяченій державній міграційній політиці розглядає її в контексті пріоритетів національної безпеки України та 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 [57].

Міграційну політику слід вважати як елемент державної соціальної політики. Вона являє собою впорядковану діяльність органів державної влади а також інших соціальних суб'єктів по регулюванню міграції й всебічного використання її можливостей з користю для держави та реалізації мети забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграції та глобалізації. Найпоширенішим трактуванням міграційної політики знаходимо в С. Масьондза: «міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси через їх регулювання». В. Мойсеєнко вважає, що політика міграції є певним чином «сукупністю 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].

Як зазначає український вчений Т. Дракохруст, більшість авторів розглядають міграційну політику як частину демографічної політики поряд з самозберігаючою та репродуктивною. Тому мету міграційної політики уточнювали у відповідності до уявлення про три стадії міграційного процесу: перша (вихідна) стадія конкретизується на формуванні міграційної рухливості; друга (основна) стадія – це переселення; на третій стадії (заклучній) – відбувається приживлення [13, с. 127]. На думку М. Баламуш, всі визначення категорії «державна міграційна політика», котрі знаходимо в науковій літературі, можна розділити на три основні групи: – державна міграційна політика – це вплив держави на процеси міграції через їх врегулювання у широкому та вузькому сенсі. В чому саме

специфіка «широкого та вузького врегулювання» міграційних процесів, на жаль, авторами не конкретизується; державна міграційна політика є системою (сукупністю) заходів, котрі здійснюються недержавними установами чи державою (наприклад, І. Івахнюк, О. Кокорева).

Третій підхід ґрунтується на тому, що 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 і розкривають сутність державної міграційної політики в Україні.

Варто відмітити, що у стратегічних документах, зокрема в Концепції державної міграційної політики [47] а також в інших законодавчих актах є відсутнім розуміння терміну «міграційна політика». Усе це вимагає додаткового з'ясування саме лексичного змісту понять «політика», «міграція», «державна політика».

Щодо терміну «міграція», то він трактується в основному як переселення людей (мігрантів), народів в межах держави або з однієї держави в іншу при цьому зі зміною місця проживання на постійній основі або на певний тривалий період [65].

В нашому магістерському дослідженні вторгнення російської федерації розглядається найсуттєвішою, проте не однією з причин міграції українського населення. Зокрема, О. Сидорчук відзначає, що «взаємозв'язок міграційних процесів та рівня соціальної і економічної безпеки в цьому контексті є прямим і очевидним, адже саме ті загрози і виклики, які панують у суспільстві і не дають змоги населенню мати належний рівень добробуту, спонукають його мігрувати та шукати кращого життя на інших територіях, незаконна та неконтрольована міграція сприяють посиленню політичного та релігійного екстремізму,

створюють необхідні умови для виникнення розбіжностей» [Сидорчук, с. 10]. Для ліпшого розуміння процесів міграції варто спочатку сконцентруватися на тих мотивах, котрі найбільше здатні стимулювати міграційні процеси.

Можливі мотиви міграції досить ґрунтовно описано в наукових доробках Б. Дмитрука та М. Романюка. Науковці пропонують поділ даних мотивів на окремі групи. По-перше, «політичні мотиви, до яких відносяться різні види дискримінації від релігійної і расової до гендерної, незадоволеність законодавством та політичним укладом у країні, політичні переслідування, проблема корупції, низьке соціальне забезпечення, заборона одностатевих шлюбів та політична нестабільність» [59].

По-друге, мотиви військові, які характеризуються конфліктами військового характеру на території держави а також стимулюють реевакуацію чи евакуацію з країни або всередині країни. Наступною групою є економічні мотиви. Вони пов'язуються з економічною складовою життя індивіда. Остання включає в себе такі чинники, як неможливість кар'єрного зростання, низька заробітна плата, низьке фінансування в окремих галузях, недоброякісна технічна та інформаційна бази, пошук якісної освіти, нестабільна економічна ситуація в державі й зростання безробіття. До четвертої групи увійшли соціальні мотиви. До них, наприклад, можна віднести рекреація, возз'єднання сім'ї, низький соціальний статус, здоров'я, забезпечення добробуту родини, шлюб. Сюди ж відносяться екологічні мотиви. Вони включають в себе катастрофи екологічного характеру, забруднення середовища, засухи та повені» [74, с. 46].

Стосовно поняття «політика» – це є характер діяльності держави, загальний напрямок; цілі та завдання; засоби та методи досягнення даних цілей і завдань, конкретний напрям діяльності держави в тій чи іншій галузі в конкретний період [66, с. 80]. Під політикою також розуміють стратегічну діяльність органів державної влади по відношенню до

внутрішніх й зовнішніх взаємодій в формі політики міграції в тому числі політика класифікується за видами суспільних сфер [75].

Термін державна політика означає «цілеспрямовану діяльність органів державної влади для вирішення суспільних проблем, досягнення й реалізації загальнозначущих цілей розвитку суспільства або його окремих сфер». Саме тому Л.Пал визначає державну політику як «напрям дії або утримання від неї для розв'язання певної сукупності взаємно пов'язаних проблем» [36].

Державна політика має важливе значення для держави і здатна впливати на стан її справ [19, с. 248]. Основними базовими частинами державної політики є наступні: інституційний (органи державної влади, держава, політичні партії), нормативний (положення, норми, державні програми) та матеріальний (йдеться про засоби щоб реалізувати поставлену мету), а також відповідні рівні здійснення – міжнародний, регіональний, місцевий, загальнодержавний, [21, с. 257].

1.2. Ступінь наукової розробки проблеми

Основні аспекти державного регулювання міграційних процесів у своїх наукових дослідженнях висвітлювали такі вітчизняні вчені, як. Проблеми інституціонального розвитку міграційної служби у своїх працях розглядали такі вчені, як М. Баламуж [1], Е. Лібанова [24], О. Малиновська [26], Л. Пал [36], О. Палагнюк [37], У. Садова [60]. А. Шевцов []та інші.

Дослідженню питань державного управління міграційними процесами, оцінювання їхньої ефективності тощо присвячували праці Д. Баланюк [2], Н. Блюк [5], Д. Дракохруст [13], М. Єфремова [16], О. Лаврук [21], Т. Романюк [59], І. Хомишин [71].

А. Сімахова окремо розглянула особливості міграційних процесів в Україні і ролі в цьому держави впродовж війни [64]. В роботі ґрунтовно

проаналізовано міграційні процеси в Україні та зроблена їх оцінка в контексті агресії російської федерації. Автор проаналізувала значну статистику щодо кількості українських зареєстрованих біженців в ряді держав Європи з початку війни. Визначено негативні та позитивні чинники ролі держави в міграційних процесах в Україні в умовах війни. Проаналізовано демографічний розподіл біженців з України у Польщі. Простежується значна роль діаспори, яка вплинула на адаптацію українських біженців в світових державах протягом війни. Визначено важливість активізування зусиль держави та прийняття спеціалізованих програм по поверненню українських мігрантів в країну. Підкреслено, що базовими драйверами, які допоможуть в поверненні українців назад будуть закінчення війни, перемога України, зростання економіки на основі залучення інвестицій з-за кордону, модернізації й діджиталізації економіки, підвищення рівня добробуту населення.

Проблематиці функціонування Державної міграційної служби в Україні присвячена стаття Д. Пімахова [40]. В ній описаний механізм інституціонального вдосконалення Державної міграційної служби України. Розбудова даного механізму має відбуватися в напрямку реалізації організованої, збалансованої та гуманістичної моделі політики міграції населення. Ретроспективний аналіз специфіки інституційного розвитку Державної міграційної служби України засвідчує, коли утворюється єдиний виконавчий орган влади в сфері реалізації міграційної політики, то це сприяє організаційно-правовому, соціальному та правоохоронному забезпеченню процесів міграції населення. В той же час щоб реалізувати повною мірою свої соціальні та організаційно-управлінські функції для ДМСУ варто надати більш ширші повноваження для здійснення публічного адміністрування в сферах, що зазначені. Це дозволить оптимізувати управління та впорядкувати діяльність державно-владних органів.

Автор стверджує, що для Державної міграційної служби України бракує визначених законом важелів ефективного врегулювання процесів міграції не лише в сторону протидії нелегальній міграції, але і в сфері здійснення паспортизації населення, документування іноземців, здійснення контролю за місцем проживання, аналізуванню показників процесів міграції в розрізі адміністративних та територіальних одиниць держави й відповідних заходах по реагуванню, інформуванню органів місцевої та центральної влади тощо. Вчений вважає, що коли надати ці повноваження та вийти з підпорядкування МВС через посередництвом Міністра внутрішніх справ України, то Державна міграційна служба України намагатиметься ефективно й комплексно виконувати покладені на неї завдання. Це повинно убезпечити від дублювання функцій через різні відомствами і також сприятиме більш ефективній реалізації соціальних завдань що стоять перед державною міграційною політикою.

У роботах О. Мельничук та А. Білан [4] значну увагу приділено питанням реалізації державної міграційної політики в сучасної України. Актуалізується вплив нинішніх викликів на формування правових інструментів реалізації державної міграційної політики. Наголошується, що процеси міграції зумовлюються різними чинниками і можуть мати наслідки для держави як позитивні (соціально-політичний та економічний розвиток, так і негативні результати (дезінтеграційний вплив на простір безпеки України), що зумовлює потребу в організації та контролі даних процесів за допомогою засобів права та механізмів. О. Мельничук звертає увагу на те, що поняття «державна міграційна політика» в своїй суті має міждисциплінарний характер. Воно розглядається з позицій демографії, теорії управління, адміністративного права, соціології, економіки та інших галузевих наук, що вимагає вироблення відповідної методології, яка б співставлялася з предметом дослідження. В дослідженні встановлено, що державна міграційна політика є близькою до стратегічного плану щодо збалансованого впливу на процеси міграції щоб забезпечити національну

безпеку держави. Її зміст корелюється з факторами (реальними ризиками, гібридними чи потенційними загрозами національним інтересам), які виступають чинником реакції держави в конкретній сфері. Вчений з'ясував, що формування адміністративно-правового механізму забезпечення державної міграційної політики розпочиналося з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, проте системного характеру так і не набуло. Проаналізовано Концепцію державної міграційної політики і виявлено її декларативний характер та відсутність положень про інституційний механізм її забезпечення. Автор вважає, що вдосконалення правових механізмів функціонування державної міграційної політики України, зокрема і прийняття Стратегії державної міграційної політики України до 2025 року обумовлюється ратифікацією Угоди про асоціацію з ЄС. Виявлено, що мотиви міграції населення України пов'язуються саме з безпековими аспектами, а глобальні процеси в економіці можуть відкривати нові можливості для України.

В праці Т. Денисової [10] констатується потреба розробити правовий механізм, який був би адекватний кризовим міграційним ситуаціям і дав би змогу організувати міграційні процеси саме в державних інтересах.

Причини міграції українців та вирішення міграційних процесів за допомогою управлінських механізмів обґрунтовано та проаналізовано Е. Лібановою [24] в роботі «Зовнішні трудові міграції українців: масштаби, причини, наслідки». Науковець О.Курбет у праці «Міжнародна трудова міграція в незалежній Україні: риси та особливості» [20] проаналізував базові ознаки міграційних процесів не лише з точки зору вітчизняної площини, але й обґрунтовує міжнародну міграцію в умовах сучасних реалій.

В роботі «Трудова міграція громадян України за кордон виклики та шляхи реагування» [26] О. Малиновська вивчає вирішення за допомогою управлінських інституцій проблем трудової міграції українських громадян,

а також конкретизує її параметри, зазначаючи наслідки цих процесів та пропонуючи альтернативні шляхи вирішення складних питань.

У праці Є.Соловйова «Внутрішня вимушена міграція: український вимір» [67] визначаються конкретні державні механізми, за допомогою яких врегульовується внутрішня вимушена міграція, приводяться типові приклади з інших країн. Дослідженнями питань рееміграції громадян України займалася У.Садова «Рееміграція як механізм соціальної політики у справах внутрішньо переміщених осіб в Україні» [60]. Цьому питанню присвятила статтю Ю. Самаєва «Як повернути людей в Україну?» [61].

Проблематиці функціонування державної міграційної служби України в контексті надання публічних послуг в сфері міграції та громадянства присвятив статтю Є. Легеза [22]. Автор доводить, що ЦНАП повинні мати повноваження в контексті паспортного обслуговування населення. В свою чергу компетенція органів ДМС повинна була б зосереджуватися на наданні послуг публічних тим громадянам України, котрі виїжджають за кордон на перебування постійне та іноземцям й особам без громадянства, котрі планують жити в Україні. Погоджуємося, що такий розподіл повноважень допоможе кожному з органів сконцентруватися на власній ділянці роботи у відповідності до принципу компетенції. Діяльність державного підприємства «Документ» в даній галузі, на думку автора, повинна припинитися. Автор виявив суттєвий структурно-функціональний недолік, котрий виявив себе в фактично дублюванні функцій територіальними управліннями ДМС України та ЦНАП в плані здійснення паспортизації населення. Усунення цього недоліку Є. Легеза пов'язує з необхідністю чіткого розподілу компетенції між суб'єктами, що зазначені: функції по поточному обліку населення й надання відповідних публічних послуг по оформленню (чи заміні) паспортів повинні бути закріплені за ЦНАП, функції ж по міграційному обліку й реалізації конкретних адміністративних процедур – за управліннями ДМС.

Висновки до першого розділу. Якщо взяти до уваги вищесказане, то адекватна міграційна політика держави необхідна щоб мінімізувати ризики, які зумовлені міграцією, а з іншого, щоб повноцінно використати значний позитивний потенціал даного процесу в інтересах держави. Міграційна політика має міждисциплінарний характер і розглядається як компонент в рамках міждисциплінарної діяльності.

Щодо стану наукової розробленості проблематики, то не дивлячись на значний науковий доробок, сучасні реалії провокують ускладнення міграційних процесів, та зумовлюють потребу в комплексному багатоаспектному дослідженні міграційної сфери особливо в управлінському аспекті.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Становлення та розвиток нормативно-правової бази міграційної політики держави

В умовах широкомасштабної російсько-української війни, міжнародної мобільності населення України, виникає необхідність в організації та контролюванні міграційних процесів за допомогою правових засобів та механізмів. Війна, оголошена Росією проти нашої держави, яка триває з 2014 р., вимагає ефективніших правових механізмів щоб забезпечити реалізацію державної міграційної політики. Вона повинна значною мірою відповідати кращим світовим практикам.

Аналіз діючого законодавства говорить про те, що формування такого механізму розпочалося ще з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, проте не набув в подальшому системного характеру. Зокрема, в Декларації про державний суверенітет України зазначено, що саме держава регулює імміграційні процеси. Проте в подальшому ряд положень розкриває питання забезпечення рівних прав іноземців й осіб без громадянства з громадянами України. Йдеться про можливість надання їм притулку, гарантувань вільного вибору місця проживання, свободи пересування, права вільно покидати територію України. Виняток становлять обмеження, що встановлюються законом, а також права громадян України в будь-який час переїхати знову в Україну. Всі вони були закріплені в Основному Законі держави, прийнятому 26 червня 1996 р. У ст. 25 містилися гарантії щодо прав громадян, котрі перебувають за кордоном. Зокрема, у ст. 26 говорилося про рівність прав іноземців та

можливості імміграції й отримання притулку в Україні. Стаття 33 кожному, хто на підставах законних знаходиться в Україні, гарантувала свободу пересування, право залишати країну, вибір місця проживання. За ст. 92 питання міграції врегульовувалися виключно законами.

Ці положення Конституції конкретизовані в низці правових актів, зокрема в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про закордонних українців», «Про імміграцію», «Про зовнішню трудову міграцію» та інших [57].

У квітні 1993 р. створено Міністерство України у справах національностей та міграції. Це був фактично перший спеціалізований орган виконавчої влади в компетенцію якого відносилися питання розробки й реалізації міграційної політики. У відповідності до Положення про Міністерство воно було уповноважене підтримувати зв'язки з діаспорою українською за кордоном, займатися добровільним й організованим поверненням кримськотатарського народу, українців а також осіб інших національностей, які незаконно були депортовані з України [39]. До повноважень міністерства відносилося координувати діяльність інших владних органів в сфері планування а також здійснення заходів по тимчасовому розміщенню, працевлаштуванню, наданні матеріальної допомоги, соціальних, побутових а також медичних послуг репатріантам та біженцям а також вимушеним переселенцям.

Дане Міністерство здійснювало свою діяльність до червня 1996 року. У відповідності до указу Президента України від 26.07.1996 № 596 «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» воно було ліквідовано. Натомість створили Державний комітет України у справах національностей та міграції [45]. Правовий статус даного комітету був визначений Положенням про Державний комітет України у справах національностей та міграції, який затвердив своїм Указом Президент України 28.10.1996 № 1001/96. У відповідності до даного Положення

Комітет мав завдання забезпечувати соціальні гарантії та реалізацію прав біженців, координацію взаємодії різних органів виконавчої влади в процесі розв'язання проблем біженців у відповідності до законодавства України та вести централізований облік біженців а також осіб, котрі звернулися з заявою для надання статусу біженців [41].

Загалом, до середини 1990-х років сформувалися базові напрями міграційної політики України. В Указі Президента від 18.10.1997 р. № 1166/97, який був присвячений основам соціальної політики здійснено варіант їх концептуального оформлення. У відповідності до Указу, для міграційної політики базовими залишалися три принципи: вільний виїзд і в'їзд громадян України; рівність іноземців та громадян України перед законом; диференційований підхід до категорій іммігрантів у залежності від національних інтересів держави [37]. Основним напрямом міграційної політики повинні були стати: допомога біженцям, сприяння репатріації; регулювання імміграції іноземців. В Указі також зазначалося, що Україна є важливим експортером робочої сили, і це потребує від держави активної політики по захисту працівників мігрантів, зокрема, збереження демографічного та трудового потенціалу країни.

В результаті наступної реорганізації структур центральних органів виконавчої влади, що відбулося на підставі Указу Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 [46], відбулася ліквідація Державного комітету України в справах національностей та міграції. Щодо повноважень по наданню організаційної та методичної допомоги відповідним підрозділам та органам щодо реалізації прав та соціальних гарантій біженців, а також внесення пропозицій по вирішенню питань щодо надання або позбавлення статусу біженця, централізованого ведення обліку біженців а також осіб, котрі звернулися з заявою щодо надання статусу біженців тощо, то їх передали Державному департаменту в справах національностей та міграції в складі Міністерства юстиції України [45].

Характерно, що на підставі указу Президента України від 13.09.2001 № 836/2001 на основі даного Департаменту знову створили Державний комітет України у справах національностей та міграції [43]. Він проіснував до кінця 2001 р. На той час його ліквідували на основі постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1772 [48]. Державний комітет України у справах національностей та мігрантів знову був створений в березні 2002 р. Цьому передувал Указ Президента України від 19.03.2002 № 269/2002 [51]. З даного часу він став центральним органом виконавчої влади, діяльність якого стала спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України. Даному органу надавалися повноваження по формуванню державної політики в сфері по забезпеченню прав біженців, а також реалізації даної політики та здійснення управління в даній сфері [51].

Нова реорганізація Державного комітету України в справах національностей та мігрантів відбулося в 2006 році. Тоді на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575 на цій базі та на базі Державного департаменту у справах релігій було утворено Державний комітет України у справах національностей та релігій [54]. Правовий статус даного органу конкретизувався Положенням про Державний комітет України в справах національностей та релігій. Він затверджувався постановою Кабінету Міністрів України № 201 від 14.02.2007. У відповідності до норм, які зазначалися, комітет мав статус спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців [44].

Численні зміни реорганізаційного характеру в органах виконавчої влади показали гостру необхідність в створенні єдиного органу, котрий зосередив у собі значні повноваження в сфері міграції та імміграції громадянства. Першою спробою стала поява ДМС України яка відбулася в 2009 році на підставі постанови Кабміну України від 24.06.2009 № 643 [55]. ДМС проіснувала недовго і у липні 2010 року постановою Кабінету

Міністрів України від 07.07.2010 № 559 «Деякі питання державного управління у сфері міграції» [12] вона була ліквідована. Її правонаступником визнавалися: по питаннях громадянства, імміграції, реєстрації фізичних осіб – Міністерство внутрішніх справ. По питаннях міграції, в межах, які визначені законодавством про біженців – Державний комітет у справах національностей та релігій [12]. Як правильно вказує В. Босий, ліквідація Державної міграційної служби стала помилковою [6, с. 119]. Вже в квітні 2011 р. Президент України видав Указ від 06.04.2011 № 405/2011 «Питання Державної міграційної служби України», в ньому визначалися базові функції, завдання й повноваження ДМС України. Даний Указ втратив свою чинність на основі Положення про Державну міграційну службу України, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 [42] (далі – Положення № 360). Саме воно на даному сучасному етапі є основним нормативним актом, що визначає правовий статус вищевказаної служби

Через активну законотворчу діяльність впродовж початку 2000-их міграційна політика України була істотним чином конкретизована, а її законодавча база суттєво розширена. Проте поступово розвиток міграційної політики істотно загальмувався. Хоча й висунуті були десятки законодавчих ініціатив, переважно затверджені Верховною Радою були лише ті, котрі були дотичні до внесення доповнень або уточнень до вже чинного законодавства.

Це спричинено тим, що Україна й досі не визначилася ні зі стратегією власного розвитку в цілому, ні зі стратегічною метою міграційної політики зокрема. Затверджені указами Президента 1997 р. і 2000 р. орієнтири хоча й відіграли свою позитивну роль, проте були обмежені в часі. До того ж, з моменту їх прийняття відбулося багато змін у світі й Україні, в динаміці та структурі міграційних потоків, що належать до вкрай швидко змінюваних суспільних процесів

В цьому контексті варто відмітити, що в Концепції державної міграційної політики схваленої Указом Президента України від 30 травня 2011 року N 622/2011 [13, с.128] визначені напрями, завдання стратегічного спрямування міграційної державної політики України, пріоритети й принципи діяльності органів державної влади в сфері міграції, напрями удосконалення законодавчого й інституційного забезпечення та механізми її реалізації. Це в загальному мало б покращити не лише ефективність державного управління процесами міграції в Україні, щоб їх впорядкувати, зменшити нелегальну міграцію, разом з тим підвищити рівень національної безпеки. Це можна досягнути шляхом забезпечення умов щоб реалізувати права мігрантів, інтеграції й реінтеграції в соціокультурне, національне, економічне середовище. Ця концепція попри свою певну декларативність, тобто неповну відповідність вступу та фактичного змісту (містить лише назву напрямів та пріоритетів міграційної політики в самих різних сферах), та повну відсутність положень щодо інституційного забезпечення й таке інше – стала початком нормативних та інституційних змін в напрямку конкретизації управлінського аспекту державної міграційної політики.

Подальші кроки вдосконалення правових механізмів в забезпеченні державної міграційної політики України пов'язані з Ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншого боку [16, с.193]. У відповідності з положеннями статті шістнадцять, співробітництво у сфері притулку, міграції та управління кордонами зосереджуватиметься на усуненні причин виникнення міграції; спільному впровадженні превентивної й ефективної політики щодо боротьби з нелегальним характером міграції, незаконним перетином нелегальних мігрантів через кордон держави та торгівлі людьми; запровадженні різностороннього діалогу по питаннях притулку, в тому числі по відношенню до практичних аспектів реалізації Конвенції ООН

щодо статусу біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року а також інших міжнародних документів, та через забезпечення поваги принципу «невислання»; чітких узгоджених правилах щодо доступу, забезпечення прав а також статусу осіб, котрим надано доступ, гідному поведженню й інтеграції іноземців, котрі проживають на законних підставах.

Після імплементації Угоди про асоціацію щоб привести у відповідність міграційну політику України було прийнято Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року [52]. В документі розглядається реалізація міграційної політики як системне виконання всієї кількості завдань та заходів щоб досягти визначених цілей в сфері міграції, у відповідності до законодавства й з урахуванням міжнародних загальноприйнятих стандартів. Зокрема мова йде про інституційне зміцнення можливості вдосконалити статистичне забезпечення запобігання легальній міграції в Україну, нелегальній міграції, міграції а також мобільності населення України, міжнародний захист.

Реалізувати Стратегію планувалося в два етапи. Перший етап охоплював 2018-2021 роки. За цей період передбачалося вжити заходи щоб удосконалити системний підхід до управлінських аспектів міграційних процесів, створити відповідне інформаційне забезпечення, привести національне законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема тут говориться про виконання зобов'язань по лібералізації візового режиму з ЄС.

Другий етап впровадження Стратегії припадає на 2022-2025 роки. В даний період планувалися конкретні заходи, які спрямовувалися на використання інструментів мобільності та міграції щоб сприяти економічному та соціальному розвитку держави і досягнути цілей європейської інтеграції. Проте з кінця 2022 р. і тепер на значній території України проходять активні бойові дії. Це, з одного боку, є перешкодою в

реалізації даного програмного документа. З іншого – істотно посилює динаміку міграційних процесів. Відзначимо, що в Стратегії чітко визначена проблема, яка пов'язувалася з здійсненням антитерористичної операції на Сході України, істотно поглибилася вже з 24 лютого 2022 року. Довготривалість бойових дій обумовлює мотиви міграції для осіб та впливає на їх (не)повернення, з врахуванням негативних моментів, пов'язаних з руйнуванням інфраструктури, житла та іншого. Безсумнівно, міграційна криза, котра виникла через війну в Україні, гостро ставить питання по вирішенню проблем повернення українських біженців назад щоб здійснювати повоєнну відбудову України. Загалом дані щодо людей, котрі повернулися в Україну, є досить приблизними: важко поррахувати точно, скільки людей повертається чи повернеться на довгий термін. В той же час реалістична оцінка тих, хто вже повернувся чи планує повертатися, залишається важливою щоб розробити політику й заходи по відновленню інфраструктури й соціально-економічного розвитку [52].

Вже зараз реакція України на створену ситуацію повинна охоплювати як правові механізми превентивного характеру, так й ті, котрі дозволять повернути конкретних осіб, котрі виїхали за кордон або покинули власне місце проживання на окупованій тимчасово території щоб не допустити негативних наслідків збройного конфлікту або тимчасової окупації окремих частин території України. Також варто звернути на увагу щодо глобальних економічних процесів (на глобальну економічну рецесію, трансформацію глобальних економічних систем), що впливає на міграційні процеси, так як, з одного боку, вони негативним чином впливають на ситуацію, а з іншого створюють нові можливості для України. Тепер не спостерігається активних юридичних дій по створенню правових засобів, котрі гарантували б радикальні зміни в функціонуванні публічних інституцій, інфраструктурній та технологічній модернізації та призвели б до реалізації прав та свобод людини та громадянина в державі. Складним залишаються питання дотримання умов щоб добровільно

повернути осіб до попереднього місця проживання чи інтеграції за новим місцем проживання.

2.2. Інституційно-правові основи діяльності Державної міграційної служби України

Основним суб`єктом реалізації міграційної політики є Державна міграційна служба України. Вона діє на основі Положення про Державну міграційну службу України. Положення є затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360 [42]. Державна міграційна служба України (ДМС) розглядається як центральний орган виконавчої влади, функціонування якого координується й спрямовується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який і здійснює реалізацію державної політики в сферах міграції (імміграції та еміграції). В тому числі Державна міграційна служба (далі ДМС) здійснює протидію нелегальній (незаконній) міграції, реєстрації фізичних осіб, громадянства, біженців а також інших конкретизованих законодавством категорій мігрантів. ДМС в своїй діяльності визначається Конституцією, постановами Верховної Ради України та законами України, указами Президента України та актами Кабінету Міністрів України, які прийняті у відповідності до Конституції й законів України, інших актів законодавства.

Як бачимо правовий статус ДМС України визначений постановою Кабінету Міністрів України а це є некоректним. О. Єфремова з даного приводу зазначала, що права й обов`язки ДМС України не повинні визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, так як це порушує конституційні норми [16, с. 193]. Дійсно, у відповідності до ч. 1 ст. 19 Конституції України, органи місцевого самоврядування та державної влади а також органи та їх посадові особи мають зобов`язання діяти лише на підставі, у спосіб, в межах повноважень, що передбачені Конституцією й законами України. Наприклад, якщо проаналізувати

правове регулювання прав а також обов'язків суб'єктів адміністративно-правового забезпечення статусу біженця, котрі непрямо впливають на рішення щодо надання такого статусу, то вони реалізуються як законами «Про державну прикордонну службу України» № 661-IV від 03.04.2003, «Про Службу безпеки України» № 2229-XII від 25.03.1991, так і одночасно Положенням про Міністерство внутрішніх справ України № 878 від 28.10.2015, Положенням про Міністерство закордонних справ України» № 281 від 30.03.2016. Причиною даного становища залишається істотне реформування системи органів центральної виконавчої влади. Внаслідок цього закони, котрі мали б врегульовували діяльність тих органів виконавчої влади, котрі функціонували до такого реформування, то вони втратили чинність. Нові ж закони, котрими б мала визначатися компетенція новостворених органів, ще не прийняті та не розроблені. Таке становище суперечить Конституції України. Тому потрібно якнайшвидше розробити та прийняти Закон України «Про Державну міграційну службу України».

Основним завданням ДМС є: реалізувати державну політику в сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі ми говоримо про протидію незаконній (нелегальній) міграції, реєстрацію фізичних осіб, громадянства, біженців й інших конкретизованих законодавством категорій мігрантів. ДМС уповноважене вносити на розгляд Міністра внутрішніх справ конкретні пропозиції по забезпеченню формування державної політики в сфері міграції (імміграції та еміграції), а також протидії незаконній (нелегальній) міграції, громадянства, реєстрації біженців, фізичних осіб та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС України згідно Положення виконує ряд важливих завдань (основні функції ДМС України):

- аналізує міграційну ситуацію в Україні, проблеми біженців й інших категорій мігрантів, уповноважена розробляти поточні а також довгострокові прогнози із відзначених питань;
- готує пропозиції по визначенню квоти імміграції на календарний рік;
- приймає конкретні рішення щодо видачі дозволів на імміграцію, на відмову в його видачі, а також на скасуванні такого дозволу;
- бере участь у рамках, які визначені законодавством, по вирішенню питань з трудової міграції та з питань, які пов'язані з навчанням в Україні іноземців а також осіб без громадянства;
- приймає рішення по продовженню (скороченню) терміну тимчасового перебування іноземців й осіб без громадянства на території нашої держави, щодо добровільного повернення чи примусового повернення іноземців й осіб без громадянства до конкретних країн їх громадянської належності чи країн їхнього походження, звертається до представників суду з позовами щодо примусового видворення іноземців а також осіб без громадянства, здійснює різні заходи, спрямовані на примусове видворення іноземців й осіб без громадянства з України;
- здійснює ідентифікування громадян України, котрі втратили документи, що посвідчують особу та осіб, котрі звернулися з заявами щодо визнання біженцем чи особою, котра потребує додаткового захисту в Україні, а осіб без громадянства та іноземців, котрі втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають реадмісії або видворення;
- виконує функції замовника по виготовленню й постачанню паспортних бланків та інших документів, котрі посвідчують особу;
- здійснює розробку зразків заяв щодо визнання біженцем або особою, котрій потрібно надати додатковий захист, та довідки щодо звернення за захистом в Україні;
- приймає рішення щодо визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту, про

позбавлення чи втрату статусу біженця чи додаткового захисту та про скасування відповідного рішення щодо визнання біженцем чи особою, котра потребує додаткового захисту;

- аналізує та збирає інформацію щодо наявності в державах походження біженців й осіб, котрі потребують тимчасового додаткового захисту в Україні, умов, при котрих такий захист надається;

- представники служби надсилають владним компетентним органам інших держав запити по наявності в таких державах членів сім'ї осіб, котрі подавали заяви щодо визнання біженцями чи особами, котрі потребують додаткового захисту, чи котрих визнано біженцями чи особами, котрі потребують додаткового захисту та законних підстав щоб возз'єдналися сім'ї;

- розглядає скарги на рішення щодо відмови в прийнятті документів про визнання біженцем чи особою, котра потребує додаткового захисту, про відмову компетентних органів щодо оформлення документів по вирішенню питання визнання біженцем або особою, котра потребує додаткового захисту, і скасування вищезазначених рішень, за обставин коли вони були прийняті з порушенням законодавства;

- у межах компетенції вживає необхідних заходів щоб сприяти реалізації прав біженців й інших категорій мігрантів;

- фахівці здійснюють видачу й оформлення посвідчень біженця, особи, якій надано додатковий захист в Україні, та ряду інших документів, які передбачені законодавством для вказаних категорій осіб;

ДМС уповноважена видавати проїзні документи іноземцям а також особам без громадянства яких раніше визнано біженцями іншими країнами, які є учасниками «Конвенції про статус біженців 1951 року» та/або «Протоколу щодо статусу біженців 1967 року». Фахівці Державної міграційної служби забезпечують діяльність пунктів тимчасового розміщення біженців а також пунктів, в яких тимчасово перебувають іноземці та особи без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Державна міграційна служба бере активну участь в реалізації політики держави в сфері волонтерської діяльності в цілях надання допомоги біженцям; подає МВС з метою подальшого внесення Кабінетові Міністрів України пропозицій по прийняттю рішень щодо тимчасового захисту (припинення тимчасового захисту), реєструє особи, котрим надано цей захист.

Фахівці служби здійснюють реєстрацію (зняття з місця реєстрації) місця перебування (проживання) фізичних осіб, ведуть відповідний облік та реєструють осіб, які отримали чи претендували на отримання статусу біженця чи тієї особи, що потребує додаткового захисту, осіб, що припинили чи набули громадянство України, й осіб, котрим надано чи скасовано дозвіл на імміграцію в Україну, на всіх основних етапах проведення відповідних процедур.

Також до компетенції Служби відноситься забезпечення в межах повноважень, які передбачені законом, формування ресурсів інформаційного характеру (банків даних, баз) щодо даних персональних саме фізичних осіб. Таким чином збираються їх біометричні дані, параметри, інші інформаційні ресурси, що необхідні для виконання встановлених на ДМС завдань. ДМС також здійснює у відповідності до закону заходи по запобіганню та протидії незаконній, нелегальній міграції, іншим суттєвим порушенням міграційного законодавства. До повноважень Служби віднесемо здійснення міжнародного співробітництва, участь у розробці проектів й укладенні міжнародних договорів України по питаннях громадянства, біженців, міграції, осіб, котрі вимагають інших форм захисту, реєстрування фізичних осіб та реадмісії. Це забезпечується в межах своїх повноважень через виконання укладених міжнародних договорів України. Здійснюється фахівцями ДМС у відповідності до закону також державний контроль за дотриманням законодавства в галузі імміграції та еміграції [42].

Правовий статус ДМС України, в системі центральних органів виконавчої влади, окрім Положення № 360, визначений ще й Законом України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади». У відповідності до статті 16 центральні органи виконавчої влади утворені для того щоб виконувати окремі функції по реалізації політики держави такі як агентства, комісії, служби, інспекції. При цьому центральний орган виконавчої влади виконує функції служби у разі, коли більшість його функцій становлять функції по наданню адміністративних послуг юридичних та фізичним особам [16, с. 193]. Отже, якщо враховуємо, що ДМС України визначена як служба, то більшість її функцій спрямовується на надання послуг адміністративного характеру фізичним а також юридичним особам.

ДМС здійснює свої повноваження як безпосередньо так і через територіальні органи а також підрозділи міграційної служби, котрі утворюються на базі органів міграційної служби в областях, місті Києві. Такі підрозділи утворюються згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2004 р. № 700 «Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі».

Висновки до другого розділу. Таким чином, міграційна політика держави була започаткована з прийняттям Декларації про державний суверенітет України, деталізована в Конституції України та інших нормативно-правових актах. До середини 1990-х років сформувалися базові напрями міграційної політики України та відбулося їх інституційне наповнення. Численні зміни реорганізаційного характеру свідчать про несистемний підхід до продукування політики в даній галузі та складність визначитися зі стратегією власного розвитку в цілому та зі стратегічною метою міграційної політики зокрема.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Інституційний механізм забезпечення державної міграційної політики

Враховуючи зазначене, необхідно ретельніше проаналізувати самі механізми інституційного забезпечення державного управління імміграцією в Україні. Тому потрібно вияснити які основні проблеми існують в його функціонуванні а також знайти ефективні способи їх розв'язання.

В системі органів виконавчої влади, які забезпечують міграційну політику держави центральне місце займає Державна міграційна служба України. У Положенні № 360 функції ДМС України як ми вже зазначали в попередньому розділі чітко не закріплені. Тому їх визначення, з огляду на тему магістерського дослідження, варто здійснити через аналіз повноважень. У відповідності до ст. 4 вказаного Положення повноваження ДМС України по наданню статусу біженця стосуються аналізу проблем біженців, розробці поточних а також довгострокових прогнозів з зазначених проблем; оформлення та видачі документів для оформлення проживання в Україні та виїзду за її межі, вилучення даних документів; прийняття рішення щодо продовження або скорочення терміну тимчасового перебування конкретних осіб, котрі претендують щоб отримати статус біженця; ідентифікування осіб, котрі звернулися з заявами щодо визнання біженцем; прийняття конкретних рішень по визнанню іноземців а також осіб без громадянства біженцем, про позбавлення статусу, втрату статусу біженця та про скасування рішення щодо визнання біженцем; зібрання й аналізування інформації, яка б уточняла наявність в

державних походження біженців умов, за яких такий захист надається; розгляд різних скарг та клопотань на рішення про відмову в прийнятті заяв щодо визнання біженцем, про офіційну відмову по оформленню документів щоб вирішити питання по визнанню біженцем та скасування вищезазначених рішень [42].

Загалом до системи державної міграційної служби ми відносимо пункти тимчасового розміщення біженців, територіальні підрозділи та органи, служби громадянства, імміграції й реєстрації фізичних осіб (відділи, управління у справах імміграції, громадянства та реєстрації фізичних осіб головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ в областях, м. Києві, відділи (сектори) у справах імміграції, громадянства й реєстрації фізичних осіб районних або міських управлінь (відділів) МВС). Одним з їх завдань є контрольоване переміщення осіб на свою територію а також запобігання нелегальній міграції. Проблема неврегульованої міграції є досить актуальною так як впливає на безпеку держави та її міжнародні відносини. Вона загострилася в умовах широкомасштабної військової агресії, яка розпочалася 24 лютого 2022 р. Російською Федерацією проти України та через відсутність можливості здійснювати контроль на значній ділянці державного кордону. Міграція є складним та багатоаспектним соціальним явищем. Війна й сучасні процеси глобалізації досить ускладнили політичні й економічні проблеми, котрі потребують швидкого й комплексного підходу до їх системного вирішення. Будь-які зволікання можуть призвести до загострення політичних конфліктів, посилення економічної нестабільності і тим самим посилити міграційну кризу, що стає загрозливою глобально для даної системи.

Адекватна державна міграційна політика є вкрай необхідна, з одного боку щоб мінімізувати зумовлені міграцією ризики, а з іншого щоб використати значний позитивний потенціал даного процесу в інтересах розвитку держави. В сучасних вимірах в сфері державного управління

процесами міграції відчувається перенасичення різноманітними проблемами, котрі породжують значні перепони по шляху досягнення завдань та пріоритетів міграційної політики. До початку вторгнення російської федерації в Україну вчені вивчали міграційні особливості та причини міграції населення України в контексті впровадження попереджувальних заходів.

Тепер гостро стає необхідність не лише в превентивних діях щодо еміграції громадян України, що зумовлюється необхідністю збереження, порятунку життя й пошуку безпечного притулку, стільки в ініціації та розробці проєктів державного значення, які спрямовані на ефективне проведення процесів рееміграції українського населення до України. В цьому плані для дослідження та розуміння будь-якого управлінського аспекту процесів міграції досить важливим залишається аналіз динаміки ситуації. Щодо імміграції до України, то показники зростають з 2014 року. Якщо проаналізувати інформацію, то можна зазначити, що війна все ж вплинула на кількісну складову іммігрантів у нашій країні. За даними ДМСУ, кількість осіб, які стоять на обліку іммігрантів в Україні істотно зросла. З 2014 до 2022 р. ця кількість зросла на 51 995 осіб і щорічно збільшується починаючи з 2016 року в середньому на 10 тисяч осіб. Невелике падіння показників спостерігається з 2014 по 2015 р., що можна обґрунтувати через військовий конфлікт на Сході країни: у 2014 році – 252 974; 2015 р. – 250 933. Істотне погіршення добробуту населення, військовий конфлікт та економічна криза призвели до зменшення привабливості України для іноземців. Із 2016 р. дана ситуація стабілізувалася і дещо зросла до попередніх показників. Як бачимо, кількість іммігрантів постійно зростає, проте за даними 2023 року несуттєво зменшилася [11].

За рік широкомасштабної військової агресії, яка розпочалася 24 лютого 2022 р. Російською Федерацією проти України, значній кількості громадян України надали тимчасовий притулок в державах – членах

Європейського Союзу. В той же час значна кількість громадян України, котрі потрапили під окупацію, примусово вивезли до Російської Федерації. Там постійно порушуються їх права, а значна кількість цивільних осіб Україна намагається визволити з місць позбавлення волі, які є підконтрольними Російській Федерації, через обмін на російських військовополонених [20, с. 364].

Війна спричинила міграцію внутрішньо переміщених осіб, які повинні стати на облік після змін свого місця проживання. Це значно ускладнює збір інформації щодо їх кількості. Загалом ведення обліку внутрішньо переміщених осіб в нашій державі відбувається через Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб. За забезпечення формування а також ведення документації відповідає Мінсоцполітики.

Сучасна міграційна політика держави має враховувати освітню міграцію. Як зауважує І. Хомишин, «освітня міграція та спрощення процедури отримання посвідки на проживання та громадянства України випускниками вузів, могли б сприяти притоку кваліфікованих іноземних громадян з-за кордону. Україна повинна стати конкурентною на ринку освітніх послуг, тоді сформується системний рух інтелекту, капіталів, інформації в двох взаємно симетричних напрямках, що призведе до нового позитивного бачення освітньої міграції» [71, с. 113]. Приїзд іммігрантів саме кваліфікованих до нашої держави може стимулювати розвиток конкурентної спроможності українських товарів а також підвищує продуктивність праці. В той же час не варто суттєво витратити кошти на освіту цих громадян. Зміна законодавства України в плані полегшення залучення інвестицій з-за кордону дещо спростила процедуру працевлаштування іноземців на посадах в Україні. Низька плата за іноземну робочу силу загалом досить позитивно впливає на продуктивність праці. В той же час спостерігається істотне зниження динаміки старіння нації за рахунок приїзду іммігрантів [61]. Ще одними

суттєвими категоріями іммігрантів (власники тимчасового чи постійного посвідчення на проживання) в Україні, є студенти та трудові мігранти. Загалом в 2020–2021 навчальному році в Україні навчалося 76 548 іноземних студентів, які приїхали з 155 країн. З 2011 року кількість таких істотно зросла до майже 23 тисячі осіб [35].

Досить болючим для української економіки залишається питання неповернення нашої молоді. Вона вирішила здобути освіту за кордоном та фактично залишилася там маючи надію отримати роботу на постійній основі і також дозвіл на проживання. Зазначеним чинникам істотно сприяє впровадження безвізового режиму між Україною та ЄС. Це полегшує громадянам України доступ до ринку праці в Європі, швидке знаходження необхідних вакансій, отримання дозволів на працевлаштування, оперативне використання гнучких схем імміграції висококваліфікованих фахівців а також членів їхніх родин.

У зв'язку з цим установам державним та організаціям, котрі задіяні в галузі забезпечення процесів міграції, варто активно здійснювати протидію незаконній нелегальній міграції, реєструвати фізичних осіб а також біженців й інших конкретизованих законодавством категорій мігрантів. Це є природно, так як підписання Угоди про асоціацію між Україною й Європейським Союзом та державами членами, дозволило нашій державі задекларувати своє прагнення щодо суттєвого посилення мобільності громадян а також розвитку міжнародного співробітництва в сфері міграції, а також йдеться про налагодження діалогу по питаннях захисту прав трудових мігрантів [23, с. 15]. Основними чинниками повернення українців в свою державу стануть перемога України, зростання економіки через залучення іноземних інвестицій закінчення війни, діджиталізації та модернізації економіки, підвищення рівня добробуту всіх верств населення [64, с. 62]. В той же час міжнародна спільнота, країни які приймають та український уряд повинні створити політики по інтеграції українців до стратегії відбудови України і активно залучити їх до післявоєнного

суспільного та політичного життя. Саме такі зміни можуть допомогти тому, що з'явиться унікальна можливість для України як загалом, так і в аспекті врегулювання міграційних процесів, їх повній відповідності безпеці держави та кращим світовим практикам.

Для успішної політики повернення українських біженців додому необхідно чітко розуміти ті чинники, які були найвпливовішими при ухваленні рішень: руйнування помешкань, тому після війни житлова політика повинна бути однією з пріоритетних. Не менш важливим залишається факт, що багато вимушених мігрантів поїхали разом із дітьми. Тому нашій державі варто дбати про той момент, щоб ці діти не втратили зв'язок з Україною. Відповідно активний розвиток різних програм по дистанційному навчанні за українською програмою дасть можливість дитині обрати між іноземною й українською вищою школою. Істотною складовою по поверненню мігрантів залишається наявність можливостей для постійного стабільного заробітку. Дана проблема частково може вирішитися через нестачу робочої сили після війни, що підштовхує роботодавців до підвищення заробітної плати. Проте держава має сприяти працевлаштуванню. Уряд країни повинен створити максимально сприятливі умови щоб розвивався малий бізнес. Тим самим українців заохочують повертатися на батьківщину. В той же час, про яку ефективність ми б не говорили, потрібно зрозуміти, що українці, котрі виїхали за кордон, усі назад не повернуться. Біженці, що втратили все абсолютно в Україні, вже фактично розпочали нове життя за кордоном. У них може вже й не виникнути бажання пройти цей шлях ще раз в Україні.

Не менш важливою для управління міграційними процесами є група нелегальних мігрантів або мігрантів з нерегульованим статусом. Науковиця Н. Орловська відзначає, що «Україна є і донором, і реципієнтом та транзитером для нелегальних мігрантів. Відповідно, на території України також є приклади трудової експлуатації нелегальних мігрантів. Нелегальна трудова міграція є негативним явищем, організація якого

здійснюється переважно злочинними угрупованнями під прикриттям легальних суб'єктів господарювання, що спеціально створюються або використовуються для полегшення вчинення правопорушень та уникнення контролю правоохоронних органів» [32, с. 74]. Науковці В. Пивоваров та К. Петраш постійно звертають увагу на важливості проблеми «незаконної міграції, яка, пов'язана, по-перше, зі складністю визначення кількісних параметрів явища; по-друге, з неоднозначністю та різними спричиненими наслідками; по-третє, недостатнім дослідженням проблеми нелегальної міграції в умовах реструктуризації світової економіки. Нелегальна міграція тісно пов'язана з різноманітними видами корпоративної транскордонної злочинності, зокрема з контрабандою зброї, наркотиків, торгівлею людьми, поширенням тероризму. Масштаби тіньових надприбутків лише від організації нелегальних міграційних потоків сягають мільярдів доларів США на рік» [38, с. 198–199].

Проблема нелегальної міграції зберігає актуальність і сьогодні. За даними ДМСУ кількість викритих нелегальних мігрантів щорічно зростала з 2014 р., проте втричі зменшилася через ковідні обмеження в 2020 р. У 2022 р. через війну цифра нелегальних мігрантів істотно скоротилася. В той же час, за оцінкою МОМ, загальна чисельність мігрантів в Україні, які мають неврегульований статус на 2020 рік вже становила від 37,7 до 60,9 тисяч осіб [23, с. 12].

Ситуація дуже змінилася з 24 лютого 2022 р. коли почалася війна. Остання спровокувала глобальну міграційну кризу у зв'язку з тим, що перемістилася велика кількість українців у безпечні для перебування місця в Україні та за кордоном. Після Другої світової війни це найбільша в Європі міграційна криза. З перших днів війни Європа стала прикладати неймовірних зусиль щоб прийняття мільйонів українців. Уряди країн ЄС, небайдужі європейці, зібрали мільярди євро щоб облаштувати центри соціальної допомоги, місця для догляду за дітьми, лікарні та школи для українців які постраждали. Тисячі українців залишили територію України

впродовж перших кількох днів після початку війни та мігрували в найближчі сусідні країни: Польщу, Румунію, Угорщину, Словаччину, Німеччину. Багато з тих, хто постраждав переїхали до родичів, котрі проживають за кордоном. Координатор надзвичайної допомоги Організації Об'єднаних Націй Мартін Гріффітс вже 26 лютого 2023 р., виступаючи на засіданні Ради Безпеки ООН у Нью-Йорку, оприлюднив наступні дані: внаслідок розпочатої РФ війни проти України приблизно 8 мільйонів українців поїхали до сусідніх країн, втікаючи від бойових дій. Ще 5,3 мільйона співвітчизників стали внутрішньо переміщеними особами та почали шукаючи притулку в своїй країні. Окрім того 17,6 млн осіб, або приблизно сорок відсотків населення України, гостро потребували допомоги гуманітарного характеру [31]. В березні 2022 року Європейським Союзом вперше застосовано Директиву щодо тимчасового захисту, котра дає українцям доступ до освіти, право на проживання, працю, право на соціальну та медичну допомогу у 26 із 27 країн – членів ЄС.

Варто відзначити, що в ряді випадків такий процес залишається важливим не лише для українського суспільства та держави загалом, але й для держав, де проживають українські вимушені мігранти. За кордоном українські громадяни створюють проблеми з питань пошуку житла а також перенасичують ринки праці.

3.2. Шляхи вдосконалення державної міграційної політики

Україна активно здійснює інтеграцію до Європейського Союзу: постійно із-за війни зростає присутність українських громадян на ринку праці Європи і водночас зростає кількість мігрантів, які постійно прибувають до нашої країни. До війни існували тенденції до збільшення темпів та масштабів міграції короткострокової. Ми тут говоримо про виїзди з України людей на сезонні роботи, а також виїзди висококваліфікованих робітників й приватних підприємців.

Ґрунтовного аналізу потребують також невирішені до кінця питання по координації й взаємодії державних органів влади, які спеціально створюються чи уповноважуються реалізовувати політику держави в сфері міґрації. Саме тому ми говоримо про запит суспільства на наукове вирішення проблематики інституційного розвитку Державної міґраційної служби України. Її функціонування має спрямовуватися на забезпечення реалізувати стратегію державної міґраційної політики країни й кваліфіковане та чітке за своїм характером виконання завдань в сфері реєстрації фізичних осіб, міґрації, громадянства, біженців й інших конкретизованих законодавством певних категорій міґрантів та осіб, які кількісно постійно зростають та враховуючи динамічний процес інституціоналізації публічного управління й формування вітчизняної держави, розвитку різних інститутів громадянського суспільства тощо.

Враховуючи існуючі, пов'язані з процесами активної фази російсько-української війни, тенденції до відкритості й доступності для іммігрантів європейських ринків праці, а також загрози для національного ринку праці, демографічну кризу, в якій в останній час опинилась наша країна, базовим завданням вдосконалення Державної міґраційної служби України повинна стати реалізація збалансованої організованої й гуманістичної за своїм характером моделі міґраційної політики.

Збільшення інституційних спроможностей в реалізації процесів міґрації має здійснюватися через посилення взаємодії органів державної влади шляхом вироблення ефективного гнучкого й стійкого механізму співробітництва між відомствами. Видається досить слушною пропозиція експертів та науковців по створенню міжвідомчого консультативного дорадчого органу по питаннях зовнішньої міґрації, який міг би бути створений при Кабінеті Міністрів України. Створення такого органу, поперше, може допомогти ефективному використанню різних ресурсів, подруге, має спростити взаємодію між відомствами в сфері міґрації, зможе

убезпечити від дублювання організації, які задіяні в реалізації процесів міграції.

Головними завданнями даного органу, Д. Пімахова пропонує наступні: «координація розробки державної політики у сфері міграції, а також процесу її впровадження з українською діаспорою; формування стратегічного бачення міграційних проблем у контексті розвитку держави та глобальних проблем сучасності; оцінка міграційної ситуації та результатів імплементації державної міграційної політики. До складу цього органу рекомендується також включити представників дотичних до міграційної сфери міністерств та відомств, соціальних партнерів, академічних установ, профільних неурядових та міжнародних організацій. Органам місцевого самоврядування охоплених інтенсивною міграцією регіонів рекомендується створити аналогічні міжвідомчі комісії на місцевому рівні» [40, с. 185].

Відповідно, удосконалення державних інституційних механізмів міграційних процесів має відбуватися з врахуванням посилення спеціалізації окремих підрозділів ДМСУ та конкретним визначенням кола відповідальних осіб й обов'язків та інтеграції через регламентацію їхньої взаємодії з органами регіональної виконавчої влади, котрі є задіяні у сфері публічного управління процесами міграції з наданням відкритого доступу щоб проводити громадський контроль за якістю надання адміністративних послуг.

Має бути злагоджена та чіткість діяльності підрозділів ДМСУ щоб забезпечити досягнення цілей й завдань міграційної політики, які сформульовані в «Стратегії державної міграційної політики» [Стратегія]. При цьому варто забезпечити координацію цієї діяльності з різними відомствами, що задіяні в сфері публічного управління процесами міграції через створення координаційної ради. При цьому конкретні напрями інституційного вдосконалення Державної міграційної служби України повинні враховувати нові міграційні виклики в складних та нестабільних

умовах військового стану з наступною загрозою поширення епідеміологічних криз, техногенних природних катастроф, складної демографічної ситуації в державі кон'юнктурних динамічних змін на ринку праці й зайнятості та питань трудової міграції [63, с. 62].

У зв'язку з цим варто продумати узгоджену глобальну міграційну політику та співпрацю ДМСУ з міжнародними неурядовими організаціями а також з урядами іноземних держав для напрацьовування конкретних заходів для протидії нелегальній міграції, всебічного захисту прав мігрантів й попередження складних наслідків міграції як для нашої держави, так і для окремих держав ЄС, подолання спірних неузгоджених питань, соціальної напруги та суперечностей між мігрантами та рядом інших категорій населення.

Важливим напрямком вдосконалення забезпечення інституційного характеру державної міграційної політики стало створення в Україні соціальних та економічних умов щоб припинити відтік трудових ресурсів за кордон та уникнути рееміграції громадян України [67, с. 38]. Варто спрямувати зусилля щоб сформувати мобільний внутрішній ринок праці, розвивати знання й навички впродовж життя щоб розширити можливості зайнятості, стимулювання створення місць з високою оплатою праці, можливостей щоб мати трудову зайнятість в Україні. Відзначимо, що в грудні 2018 р. на розгляд Генеральної Асамблеї ООН винесли питання про «Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію» [31]. Як зазначає О. Малиновська, «з числа 193 країн – членів ООН за ухвалення Пакту проголосували 152, 12 країн утрималися, серед них такі члени ЄС, як Австрія, Болгарія, Італія, Латвія, Румунія, Словаччина, а також Австралія, Домініканська Республіка, Чилі, Швейцарія. П'ять держав, а саме США, Угорщина, Ізраїль, Чехія та Польща, висловилися проти» [26]. В основі договору лежать принципи недискримінації, державного суверенітету, розподілу відповідальності та розвитку міжнародного співробітництва, поваги до прав людини, а також на

визнанні того факту, що незалежно від будь-яких економічних, політичних обставин всі держави світу є зацікавленими в тому, щоб міграція стала законною й безпечною, а права мігрантів поважали.

Незважаючи на те, що делегація України брала участь в усіх раундах формування проєкту Договору та суттєвих зауважень до його змістової частини не висловлювала, перед його підписанням в спільній заяві Міністерства закордонних справ та Державної міграційної служби було зазначено, що «наша держава наразі утримується від його підтримки й розгляне можливість приєднання до Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію на іншому етапі за сприятливіших умов» [68].

Підписання даного Договору є свідченням зміцнення фактологічної бази міжнародної міграції, що може позитивно вплинути на вдосконалення формування міграційної політики держави. В результаті запроваджений ефективний інструментарій по вдосконаленню збору й аналізу й поширенню точних даних, які згруповані за різними важливими характеристиками, при цьому відбувається забезпеченість конфіденційності та захисту персональних даних. Зокрема, в Договорі є плани: «розробити та запровадити комплексну стратегію вдосконалення міграційних даних; забезпечити порівнянність та сумісність національних даних на міжнародному рівні; розвинути спроможність щодо збору, аналізу та розповсюдження даних; виявляти нові джерела інформації, включно з великими даними; заохочувати міжвідомчу співпрацю з метою уникнення дублювання; створювати та зміцнювати дослідницькі та навчальні центри з питань міграції з метою вивчення передового досвіду, економічних, соціальних та політичних переваг та викликів міграції, причин та мотивів переміщень, внеску мігрантів у розвиток; починаючи з 2020 р. передбачити питання, пов'язані з міграцією, у переписах населення» [26].

На нашу думку, прийняття Україною Глобального договору про безпечну, впорядковану та законну міграцію повністю відповідне принципам та базовим завданням адміністративної реформи, яка впроваджується в Україні. Важливим моментом реалізації адміністративної реформи є доопрацювання умов й процедури надання послуг адміністративного характеру щоб удосконалити та її покращити. Тому важливою є інформаційна підтримка самого процесу надання адміністративних послуг, що допоможе оптимізувати й налагодити процедуру взаємодії влади й суспільства, а тому потребує оновлення й модернізації щоб розбудовувати інформаційне суспільство в Україні» [40, с. 183]. Відповідно істотним критерієм інституціонального розвитку міграційної сфери в Україні є також аналіз який є інформаційний складник частини етапу отримання адміністративної послуги й конкретна розробка механізмів впровадження нових досягнень інформаційних технологій в структуру державного управління в міграційній сфері.

Значну увагу потрібно приділити інтенсифікації процесу діджиталізації в наданні адміністративних послуг в міграційній сфері щоб створити відкриті дані, зручні і доступніші сервіси, вдосконалити та в подальшому розбудувати вебсторінки в регіональних підрозділах ДМСУ та ЦНАП. В цьому плані необхідно розширити надання електронних послуг ІТ. Доцільним є впровадження електронного цифрового підпису до електронного безконтактного носія, який міститься в паспорті при реєстрації біженців, осіб фізичних та інших, які визначені законодавством категорій мігрантів.

За умов широкомасштабної агресії Російської Федерації проти України, слід забезпечити можливість участі ДМСУ в роботі РНБО. При цьому представникам ДМСУ варто надати право дорадчого голосу щоб протидіяти незаконній міграції та тероризму та прийняти Міграційний кодекс України щоб виробити єдиний підхід до конкретизованих шляхів

кодифікації законодавства в сфері міграції й розробки єдиного кодифікаційного акту.

Реалізація державної політики України по відношенню до зовнішньої трудової міграції має спрямовуватися на вироблення управлінських механізмів щоб регулювати міграційні процеси у державній сфері, активізувати міжнародні та регіональні консультації по питаннях динаміки та управління міграційними процесами.

Одним з напрямів вдосконалення інституціонального забезпечення державної міграційної політики є

- запровадження інституту омбудсмена саме по питаннях міграції;
- підвищення якості послуг адміністративного характеру, що отримують трудові мігранти та співвітчизники за кордоном;
- створення ресурсних центрів для надання консультаційних та інформаційних послуг, професійного навчання та перенавчання трудових мігрантів;
- створення державної агенції, яка займалася б питаннями працевлаштування за кордоном громадян України, у тому числі це можливо в рамках міжнародних угод між урядами;
- розвиток інституту ліцензування діяльності посередницького характеру з працевлаштування на роботу за кордоном;
- активне використання в формуванні політики міграції механізму державного й приватного партнерства;
- створення позитивного середовища, заснування а також ведення бізнесу щоб залучити міграційний капітал для широкого інвестування й розвитку підприємництва в Україні;

Необхідно також розвивати інститут управління аспектами мобільності робочої сили. Не до кінця вирішеними є питання визнання освіти й кваліфікацій, які здобуті за кордоном, зокрема в неформальний спосіб; є потреба в удосконаленні системи статистичного обліку процесів міграції, методологічної бази з статистики міграцій.

Доцільним вважаємо надавати потокам іммігрантів трудових обмеженого та необхідного для національного ринку праці через залучення іноземних працівників з певним рівнем освіти й кваліфікації за встановленими квотами й обмеженими в часі контрактами» [17, с. 135].

Висновки до третього розділу. Такими чином існує необхідність модернізації інституційного забезпечення реалізації міграційної політики нашої держави в контексті побудови моделі державної міграційної політики на базі вироблення гнучкого, ефективного й стійкого механізму співробітництва між відомствами. Значну увагу потрібно приділити інтенсифікації процесу діджиталізації в наданні адміністративних послуг в міграційній сфері.

Досить важливим моментом інституціонального удосконалення Державної міграційної служби України залишається посилення з боку ДМСУ контролю держави за дотриманням законності еміграції /міграції а також легальність перебування іноземців, збір даних щодо міграційних переміщень населення тощо, розвитком процесів міграційних і зокрема трудової міграції, переміщенням людських ресурсів й поповненням трудового потенціалу країни.

ВИСНОВКИ

Таким чином, державна міграційна політика є комплексом правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, які цілеспрямовано використовує держава з метою впливу на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління. Це свого роду стратегічний план держави по збалансуванню впливу на міграційні процеси щоб забезпечити національну безпеку. Її зміст корелюється з факторами (потенційними ризиками, реальними чи гібридними загрозами національним інтересам), котрі можуть виступати детермінантом реакції держави в одній або іншій сфері, так як в основі міграційних процесів покладені духовні, соціально-економічні, екологічні, безпекові, культурні, чинники а також гарантії реалізації свобод і прав громадянина та людини та інші, які обумовлюють мотиви міграції.

Державна міграційна політика України базується на програмних та міжнародних документах, що опосередковують формування правових механізмів її забезпечення. Широкомасштабна російсько-українська війна та глобальні виклики визначально впливають на державну міграційну політику.

Державна міграційна служба є центральним органом виконавчої влади, котрий забезпечує реалізацію державної політики в сфері міграції. Тривалий розвиток а також реорганізація державних органів виконавчої влади в 1993-2014 роках, довели важливість створення й функціонування такого органу.

Функціонування механізму інституційної модернізації Державної міграційної служби України має відбуватися в напрямі реалізації гуманістичної, збалансованої та організованої та моделі міграційної політики. Основними напрямками удосконалення інституційних механізмів

міграційних процесів є поглиблення спеціалізації та координації діяльності різних підрозділів ДМСУ з конкретизацією відповідальних осіб та чітких обов'язків та їх інтеграції через регламентацію взаємодії з регіональними органами виконавчої влади, що працюють в сфері публічного управління міграційними процесами.

Необхідно забезпечити відкритий доступ для здійснення громадського контролю за якістю надання адміністративних послуг; налагодити злагоджену діяльність підрозділів ДМСУ по забезпеченню реалізації завдань міграційної політики, які сформульовані в «Стратегії державної міграційної політики», а також узгодження діяльності з відомствами, що задіяні в сфері публічного управління міграційними процесами.

Серед важливих напрямів модернізації нормативного та правового забезпечення міграційної державної політики варто назвати наступні: систематизація імміграційного національного законодавства в рамках формування Міграційного кодексу України; створення чіткої та злагодженої системи, яка спрямована на розробку й узгодження механізмів міграції трудової разом з іншими країнами, що приймають біженців.

Вдосконалення Державної міграційної служби України має враховувати наслідки російсько-української війни, зокрема новітні міграційні виклики, техногенні катастрофи, ускладнення демографічної ситуації в країні та питань трудової міграції, кон'юнктурних змін ринку праці та зайнятості тощо.

Важливим є розвивати мобільність пенсій в рамках співробітництва й формування погодженої соціальної політики нашої держави з іншими країнами; заохочувати українських мігрантів добровільно брати участь в системі соціального страхування в Україні, використовуючи при цьому офіційні системи міжнародних грошових переказів та фінансових ресурсів. Необхідно щоб мігранти мали доступ до цих ресурсів і зменшувалася їх вартість для всього населення.

Інституціональне вдосконалення Державної міграційної служби України пов'язане з поліпшенням інформаційного забезпечення, надання об'єктивної, актуальної, надійної й порівняної статистичної інформації в галузі міграції, передачі знання щодо міграції широкій громадськості; створення на базі Державної служби статистики інструменту, який би надавав доступ користувачам до наборів даних в сфері міграції, працюючи через інтерфейс з реальними можливостями візуалізації й аналізу даних; координації зусиль державних а також наукових установ по проведенню обґрунтованих досліджень, що стосуються процесів міграції; мінімізації впливу адміністративних чинників, які впливають на мобільність праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баламуш М. 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).
2. Баланюк Д. Стратегія міграційної політики в період національно-державного будівництва: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2009. 19 с.
3. Баранецька О. Характеристика позитивних і деструктивних впливів міграційних процесів на безпековий простір України та наслідки міграції. *ΛΟΓΟΣ. ONLINE*. № 15. 2020. URL : <https://www.ukrlogos.in.ua/10.11232-2663-4139.15.11.html>.
4. Білан А., Мельничук С. Державна міграційна політика України в умовах глобальних викликів: правові питання. *Вісник ЛДУВС ім. Е. Дідоренка*. 2023. Вип. 2 (102). С. 24-34.
5. Бльок Н. Про міграційну політику в Україні. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf.
6. Босий В. Інституційно-правова система забезпечення прав біженці в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44(1). С. 118–125.
7. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 131-139. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.
8. Бублій М. Координація діяльності органів державної влади під час здійснення контрольних функцій. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 16-24.
9. Вплив повномасштабної війни на міграцію українців: як масштаби переміщення оцінюють держава Україна та міжнародні організації. 2023. URL: <https://www.opora.ua/report/viyna/24523> (дата звернення: 05.04.2023).

10. Денисова Т. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і проблеми незаконної міграції. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2016. № 2 (52). С. 72–76.
11. Державна міграційна служба України : статистичні дані. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>.
12. Деякі питання державного управління у сфері міграції : постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2010 № 559. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/559-2010-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2020).
13. Дракохруст Д. Про державну міграційну політику: сучасне розуміння. *Право і суспільство*. 2019. № 2. С. 126-130.
14. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/01/10/695807/>.
15. Енциклопедія історії України : у 10 т. Т. 6: Ла-Мі / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; НАН України, Ін-т історії України. Київ : Наук. думка, 2009. 790 с.
16. Єфремова М. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.
17. Жовнір С. Напрями удосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення державної міграційної політики України. *Scientific Collection «InterConf»*. Proceedings of the 1st International Scientific and Practical Conference «Recent Scientific Investigation» (December 6-8, 2020). Oslo, Norway: Dagens naeringsliv forlag, 2020. P. 134-145.
18. Загальна інформація. *Державна міграційна служба України* : офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/zagalna-informacziya.html> (дата звернення: 23.03.2019).
19. Кондратенко О. Політика. *Велика українська енциклопедія*. URL : [https:// vce.gov.ua/Політика](https://vce.gov.ua/Політика). (дата звернення: 05.05.2023).

20. Курбет О. Міжнародна трудова міграція в незалежній Україні: риси та особливості. *Історія народного господарства та економічної думки України*. 2020. Вип. 53. С. 363–386.
21. Лаврук О. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67-68. С. 254-263.
22. Легеза Є. Особливості державної міграційної служби України щодо надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства. *Проблеми сучасних трансформацій: Серія право, публічне управління та адміністрування*. 2021. №2. С. 29-34.
23. Литвинчук О., Юрківський О. Міграційні процеси в Україні: загрози в умовах російсько-української війни. *Економіка, управління та адміністрування*. 2023. № 2. С. 71-77.
24. Лібанова Е. Зовнішні трудові міграції українців: масштаби, причини, наслідки. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2. С. 11–26.
25. Малиновська О. Глобальна угода щодо міграції та удосконалення міграційної політики України. *Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд .2019 р.)/ упоряд. О.А. Малиновська*. Київ : НІСД, 2019. С. 9–14.
26. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка М1/2014. *Інститут економічних досліджень та політичних консультацій*. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf (дата звернення: 07.09.2021).
27. Малиновська О. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
28. Малиновська О. Трудова міграція громадян України за кордон: виклики та шляхи реагування. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2018. № 3. С. 39–44.

29. Міграція в Україні: цифри і факти – 2021. URL: https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web.pdf.

30. Новіченко А. Державна міграційна служба України як суб'єкт протидії нелегальній міграції. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України*. Харків, 2019. С. 177-179.

31. ООН: Близько восьми мільйонів українців утекли від війни. URL: <https://www.dw.com/uk/oon-blizko-vosmi-miljoniv-ukrainciv-utekli-vid-vijni/a-64628526>.

32. Орловська Н. Актуальні питання запобігання нелегальній трудовій міграції у контексті Стратегії державної міграційної політики України. *Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. Київ : НІСД, 2019. С. 73–77.

33. Офіційний сайт Державного центру зайнятості. URL: <https://www.dcz.gov.ua>.

34. Офіційний сайт Державної міграційної служби України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>.

35. Офіційний сайт Українського державного центру міжнародної освіти. URL: <https://studyinukraine.gov.ua>.

36. Пал Л. Аналіз державної політики. Київ: Основи, 1999. 422 с.

37. Палагнюк О. 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).

38. Пивоваров В. Кримінологічний аналіз світової нелегальної міграції: український аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 195–199.

39. Питання Міністерства України у справах національностей та міграції : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.1993 № 487. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-93-%D0%BF>. (дата звернення: 20.03.2020).

40. Пімахова Д. Інформаційне забезпечення процесу надання адміністративних послуг у міграційній сфері. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 2 (19). С. 183–188.

41. Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 28.10.1996 № 1001/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/96>. (дата звернення: 20.03.2020).

42. Положення про Державну міграційну службу України: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п> (дата звернення: 23.03.2019).

43. Про Державний комітет України у справах національностей та міграції: Указ Президента України від 13.09.2001 № 836/2001. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U836_01.html. (дата звернення: 20.03.2020).

44. Про затвердження Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій : постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2007 № 201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201-2007-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2020).

45. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 № 596. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596/96>. (дата звернення: 20.03.2020).

46. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99>. (дата звернення: 20.03.2020).

47. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>. (дата звернення: 05.05.2023).

48. Про ліквідацію Державного департаменту у справах національностей та міграції : постанова Кабінету Міністрів від 27.12.2001

№ 1772. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1772-2001- %D0%BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1772-2001-%D0%BF). (дата звернення: 20.03.2020).

49. Про Міністерство України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 26.04.1993 № 145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145/93>. (дата звернення: 20.03.2020).

50. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>. (дата звернення: 20.03.2020).

51. Про Положення про Державний комітет України у справах національностей та міграції : Указ Президента України від 19.03.2002 №269/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269/2002> (дата звернення: 20.03.2020).

52. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-% D1%80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text) (дата звернення: 07.09.2021).

53. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80# Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text). (дата звернення: 05.05.2023)

54. Про утворення Державного комітету України у справах національностей та релігій : постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 № 1575. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/1575-2006-%D0%BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1575-2006-%D0%BF) (дата звернення: 20.03.2020).

55. Про утворення Державної міграційної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 24.06.2009 № 643. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2009- %D0%BF](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF) (дата звернення: 20.03.2020).

56. Про утворення органів міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі: Постанова Кабінету

Міністрів України від 27 травня 2004 р. № 700. *Офіційний вісник України*, 2004 р., № 21, ст. 1447.

57. Риндзак О. 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).

58. Риндзак О. Міграційна політика в системі інтеграційних процесів України: автореф. дис. ... док. економ. наук: 08.00.07. Вінниця, 2020. 43 с.

59. Романюк Т. Регулювання міждержавних міграцій України в контексті європейської інтеграції. *Вісник Прикарпатського університету. Економіка*. 2014. Випуск Х. URL : file:///C:/Users/dell/Downloads/Vpu_Ekon_2014_10_35.pdf.

60. Садова У. Реєміграція як механізм соціальної політики у справах внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Регіональна економіка*. 2015. № 2. С. 55–64.

61. Самаєва Ю. Як повернути людей в Україну : інтерв'ю з експертом у сфері міграційної політики Андрієм Гайдуцьким. URL: <https://zn.ua/ukr/macrolevel/jak-povernuti-ljudej- v-ukrajinu.html>.

62. Сидорчук О. Міграційні тенденції в Україні: безпековий аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2019. Вип. 1 (21). С. 1–12.

63. Сімахова А. Міграційні процеси в Україні в умовах війни: соціальний аспект. *Економіка, управління та адміністрування*. № 4 (102). 2022. С. 60–64.

64. Сімахова, А., Церковний, І. Міграційні процеси в Україні в умовах війни: соціальний аспект. *Економіка, управління та адміністрування*. 2022. № 4 (102). С. 60-64.

65. Словник іншомовних слів. URL : <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%CC%B3%E3%F0%E0%F6%B3%FF>. (дата звернення: 05.05.2023)

66. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970-1980. С. 34-39.

67. Соловійов Є. Внутрішня вимушена міграція: український вимір. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. № 5. С. 37–43.

68. Спільний коментар МЗС України і ДМС України у зв'язку із проведенням Конференції ООН для прийняття Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію (10-11 грудня 2018 р., м. Марракеш, Марокко). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299-spilynij-komentar-mzs-ukrajinii-derzhavnoji-migracijnoji-sluzhbi-ukrajini-u-zvjazkuiz-provedennyam-konferenciji-oon-dlya-prijnyattyaglobalynoji-ugodi-pro-bezpechnu-vporyadkovanu-tazakonnu-migraciju-10-11-grudnya-2018-r-m-marrakeshmarokko> (дата звернення: 07.09.2021).

69. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Міжнародний документ № 984_011 від 21.03.2014. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text. (дата звернення: 05.05.2023р.)

70. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. URL: <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/mon2020.pdf>.

71. Хомишин І. Причини та наслідки освітніх міграцій. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2018. № 905. С. 109–116.

72. Шапоренко О. Державна міграційна політика: шляхи регулювання та принципи. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Том 2. С. 252-257.

73. Шевцов А. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf

74. Шелюк В. Соціальна міграція: етапи, функції, типи. *Перспективи*. 2001. № 3 (15). С. 45–50.

75. Ярмистий М. Наукові підходи до визначення поняття «міграція» та «міграційна політика». URL: file:///D:/downloads/gileya_2015_94_99.pdf.

76. An official website of European Union / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/index_en.