



СОЦІАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИЦІ УПРАВЛІННЯ

<https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.066>

УДК 338.22:331.55 (477)

JEL: J18, F22, J61

О.Т. РИНДЗАК, канд. екон. наук,

с. н. с. відділу проблем соціально-гуманітарного розвитку регіонів,
ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»,
вул. Козельницька, 4, 79026, Львів, Україна,

e-mail: olichkar@yahoo.com,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9889-3510>

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ

Проаналізовано різні визначення міграційної політики, на основі чого виокремлено такі підходи: інфлюативний (політика як вплив на міграційну сферу), інструментальний (політика як засіб впливу) та інтерактивний (політика як взаємодія суб'єктів для досягнення поставлених цілей). Запропоновано комплексне визначення міграційної політики. Сформульовано мету, п'ять пріоритетних цілей і низку завдань (у межах кожної цілі) міграційної політики України, які відповідають викликам сьогодення.

Ключові слова: міграція; політика; міграційна політика; мета; цілі; завдання міграційної політики.

Протягом останніх 20 років Україна посідає перші місця у світі за кількістю емігрантів. За переписами інших держав, на їх території налічується 8,2 млн осіб українського походження¹. Хоча з 2005 р. державні органи статистики почали фіксувати міграційний приріст населення в Україні, він є дуже мізерним. До того ж, офіційні дані не враховують тих громадян, котрі отримали право на проживання або громадянство інших держав, однак не звернулися до відповідних органів влади і не пройшли необхідних процедур.

Однією із найпоширеніших форм міжнародної мобільності населення України на сьогодні є тимчасова трудова міграція. Попри відсутність точних оцінок її масштабів, цифри, висвітлені різними джерелами, вражають. Так, за результатами вибіркового обстеження Державної служби статистики України, кількість громадян нашої держави, які виїжджали на заробітки за її межі

¹ Міграція в Україні: факти і цифри. — К. : Представництво МОМ в Україні, 2016. — С. 17.

Ц и т у в а н н я: Риндзак О.Т. Державна міграційна політика України: концептуальні аспекти формування. *Економіка України*. 2020. № 9. С. 66—79. <https://doi.org/10.15407/economyukr.2020.09.066>

протягом 2015—2017 рр., становила 1,3 млн осіб². У 2016 р. Міністерство закордонних справ України оприлюднило інформацію, що за кордоном на легальних умовах перебувають до 5 млн українських громадян³. Очевидно, що не всі виїхали з метою заробітку. Натомість фахівці Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України найбільш вірогідною вважають оцінку трудових мігрантів у 3 млн осіб [1, с. 14]. До того ж, соціологічні опитування свідчать про постійне зростання частки осіб, які планують виїхати за кордон на постійне місце проживання або на тимчасову роботу⁴.

Щодо внутрішньої міграції населення, то вона має важливе значення для розвитку країни, а для України вона ще й може виступати вагомим альтернативним зовнішнім. Однак в Україні спостерігається невисокий порівняно з розвинутими країнами світу рівень внутрішньої мобільності. Основними причинами цього є: значні витрати на переселення, висока вартість купівлі й оренди житла, низький рівень доходів населення, залежність доступу до багатьох соціальних послуг від місця реєстрації, труднощі з працевлаштуванням на новому місці. Водночас більшою інтенсивністю відзначається внутрішня маятникова міграція. Слід зауважити, що за останній період міграції із села до міста втрачають характер маятникових, набуваючи незворотного характеру, що призводить до деградації та відмирання сільських населених пунктів. Крім того, це створює додатковий тягар на інфраструктуру регіонів прибуття сільських жителів, деформує соціально-демографічну структуру населення, посилює дисбаланс його розподілу на території України в цілому.

Починаючи з 2014 р., у зв'язку з анексією Криму й розгортанням Російською Федерацією військового конфлікту на Сході України значна частка внутрішніх переміщень населення набула вимушеного характеру. Зокрема, має місце вимушена міграція мешканців з окремих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим до інших регіонів нашої держави. Їх розселення не відбувається рівномірно і не є достатньо врегульованим процесом. Найгострішими проблемами внутрішньо переміщених осіб на сьогодні залишаються: забезпечення житлом, оформлення документів та працевлаштування. Ці та низка інших невирішених питань у міграційній сфері викликають необхідність дослідження міграційної політики й розробки рекомендацій щодо її вдосконалення.

Теоретико-методологічні основи дослідження міграційної політики розроблено такими науковцями, як: В. Антонюк, М. Вербовий, А. Гайдуцький, Л. Гальків, С. Гринкевич, О. Дороніна, С. Западнюк, О. Іванкова-Стецюк, В. Кіпень, І. Кукурудза, Ю. Курунова, О. Кушнірчук-Ставніча, Е. Лібанова, І. Майданік, І. Мостова, С. Пирожков, І. Прибиткова, О. Позняк, О. Пуригіна, Ю. Римаренко, О. Ровенчак, У. Садова, С. Сардак, Л. Семів, Л. Шаульська та інші.

² Зовнішня трудова міграція населення (за результатами модульного вибіркового обстеження) : стат. бюл. — К. : Держстат України, 2017. — С. 4.

³ У МЗС назвали кількість українців, які легально виїхали за кордон [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.slovoidilo.ua/2016/06/10/novyna/suspilstvo/u-mzs-nazvaly-kilkist-ukrayinciv-yaki-lehalno-vuyixaly-za-kordon> (дата звернення: 28.01.2019).

⁴ Соціологічна група «Рейтинг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ratinggroup.ua/research/ukraine/migracionnye_nastroeniya_naseleniya_ukrainy.htm (дата звернення: 18.11.2019).

Особливостям формування та реалізації міграційної політики присвячено праці таких учених, як: К. Бондаренко, Н. Бортник, М. Бублій, А. Дергач, О. Гринькевич, П. Казьміркевич, В. Комірна, В. Костенко, М. Курилич, О. Макогон, О. Малиновська, І. Марков, О. Мельниченко, В. Олефір, О. Палагнюк, Я. Петрова, О. П'ятковська, І. Романенко, М. Романюк, Є. Стаканов, Л. Ткаченко, Ю. Узун, О. Хомра, В. Чорна, А. Шевцов, Б. Юськів та інші.

Попри здійснені напрацювання й здобутки із зазначеної проблематики, на сьогоднішній день існує необхідність розвитку теоретичних, концептуальних основ формування міграційної політики відповідно до нових викликів та вимог євроінтеграційних процесів України. У попередніх публікаціях нами було висвітлено бачення напрямів, принципів та функцій міграційної політики, тому сфокусуємося на інших концептуальних аспектах її формування.

Отже, **мета статті** — розвинути концептуальні аспекти формування міграційної політики України, зокрема, уточнити її суть, визначити пріоритетні цілі, завдання та механізми їх реалізації.

Важливою передумовою розробки та реалізації ефективної міграційної політики є її теоретико-методологічне забезпечення. Дослідження міграційної політики насамперед вимагає розуміння її суті з позиції загальних підходів до розвитку системи міграційних знань. У сучасній науковій літературі немає єдності думок щодо визначення міграційної політики. Причиною існування різних підходів до її розуміння є неоднозначне трактування самого поняття «політика». Політика є об'єктом наукового аналізу багатьох суспільних наук, які розглядають її під різними кутами зору. Наприклад, філософія досліджує політику як феномен світового розвитку та елемент людської цивілізації; політологія вивчає структуру політичних органів, їх взаємовідносини; психологію ж цікавлять психологічні механізми і стереотипи політичної поведінки людей [2, с. 279]. З погляду економічної науки, основою політики виступають економічні інтереси, потреби та цілі певних соціальних верств і груп. Основні визначення політики окремими суспільними науками наведено у табл. 1.

Найпоширенішим є визначення міграційної політики як комплексу заходів, що застосовуються державою та суспільними інститутами для регулювання міграції населення. Отже, політика є інструментом впливу на різні соціальні процеси, до яких належить і міграція населення [3, с. 217].

Розглянемо декілька найвідоміших підходів до визначення міграційної політики, на основі яких сформулюємо власну дефініцію цього поняття. Так, відомий український вчений О.У. Хомра трактує міграційну політику як комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і бажаної інтенсивності міграції населення. При цьому вчений зауважує, що міграційна політика та управління міграціями населення є поняттями близькими, майже тотожними. Водночас він підкреслює, що термін «політика» ніби вказує, що на міграційні процеси здійснюється вплив, а не безпосереднє управління ними [4, с. 51].

Близьким до цього є визначення Т.П. Петрової, яка вважає, що під міграційною політикою слід розуміти вплив держави на масштаби і спрямованість міграцій за допомогою заходів, які стимулюють чи обмежують міграційну рухливість населення, а також шляхом використання різних форм організованого перерозподілу працездатного населення [5, с. 19].

Більш широким і дещо абстрактним є формулювання Л.Л. Рибаківського: «Міграційна політика — це система загальноприйнятих на рівні владних структур ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держава, а також інші суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, передбачають досягнення поставлених цілей» [6, с. 125].

Дещо відмінним і новим є підхід міграціологів, котрі вважають, що міграційна політика — це передусім вплив на міграційну поведінку, яка є одним з видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій або вчинків, котрі логічно призводять до міграції населення [7, с. 55]. На їхню думку, будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, які формуються

Таблиця 1. Політика як об'єкт аналізу суспільних наук

Наука	Визначення політики
Економіка	Діяльність інститутів, соціальних верств, груп та індивідів, пов'язана з визначенням і впливом на устрій державної влади, виконувани державою завдання, а також на відносини з іншими інститутами, націями, країнами з метою реалізації власних потреб та інтересів; вплив держави та відповідних інститутів на суспільні процеси з метою їх зміни відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку країни
Демографія	Система цілеспрямованих заходів держави, її органів та інших суспільних інститутів з метою досягнення бажаних для суспільства цілей; система цілей та способів їх досягнення
Політологія	Організаційна, регулятивна і контрольна сфери суспільства, у межах яких проводиться соціальна діяльність, спрямована головним чином на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами та соціальними групами задля здійснення власних запитів і потреб
Юриспруденція	Напрямок дій або утримання від них, обраний органами державної влади для розв'язування певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем; засіб, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній сфері, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні
Філософія	Сфера відносин суспільних інститутів, націй, верств, страт та інших історичних спільнот, яка визначається їх інтересами та цілями, спрямованими на завоювання, утримання й використання державної влади; одна з форм суспільної свідомості; соціально-історичне явище, що виокремлюється разом з іншими диференціаціями суспільства, тісно пов'язане з державою та правом
Психологія	Відносини між людьми, соціальними групами, іншими суб'єктами політичного процесу з виявлення та регулювання їх інтересів за допомогою державної влади; галузь суб'єктивної самореалізації людини
Соціологія	Галузь відносин між соціальними суб'єктами (класами, соціальними групами, політичними партіями, окремими особами, національними спільнотами, державами) щодо здійснення (використання, розподілу, завоювання) політичної влади

Джерело: складено автором.

складно і неоднозначно. Таким чином, необхідно закріплювати ті стереотипи, які відповідають інтересам суспільства, або ж змінювати їх, впливати на них, якщо вони не відповідають його потребам. Згідно з цим підходом, вплив на міграційну поведінку відбувається за допомогою розвитку і розташування об'єктів економіки, поліпшення умов життя і праці населення.

В управлінських і юридичних науках міграційну політику визначають як «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» [8, с. 13]. Інші представники правової галузі розглядають міграційну політику як елемент державного плану проектування бажаної кількості та якості населення, водночас вбачаючи її основне призначення в контролі за переміщенням громадян України, іноземців та осіб без громадянства, особливо у транскордонному просторі [9, с. 18].

Віддаючи належне науково-методологічній цінності зазначених дефініцій, варто зауважити таке:

- деякі з найпоширеніших визначень носять відбиток планового підходу до ведення державної політики, що втратило свою актуальність у сучасних умовах;
- у багатьох визначеннях увага фокусується на одному важливому аспекті міграційної політики (наприклад, правовому), але при цьому поза розглядом залишається інший (наприклад, фінансово-економічний);
- більшість науковців вважають міграційну політику частиною демографічної (рідше — соціально-економічної) політики;
- у науковій літературі в основному пропонується вузьке трактування міграційної політики. Ми ж погоджуємося з думкою тих авторів, котрі пропонують розрізняти вузьке (вплив на механізми міграційного руху) і широке (вплив на соціально-економічні умови, які формують міграційну поведінку населення) розуміння цього поняття [10, с. 67];
- у розглянутих визначеннях недостатньою мірою відображено міждержавний характер вирішення міграційних проблем і, відповідно, нівелюється поділ на її внутрішній і зовнішній напрями.

Останню проблему певною мірою усунуто у визначенні К.І. Бондаренка, який розглядає міграційну політику як «сукупність правових норм і системи заходів, що спрямовує держава на забезпечення єдиних підходів до врегулювання питань у сфері міграції всередині країни (внутрішня міграційна політика) та узгодження відносин з іншими державами за загальновизнаними принципами й нормами міжнародного права (зовнішня політика)» [11, с. 6]. Сучасне розуміння міграційної політики відображено у працях О.А. Малиновської, яка стверджує, що «міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, який тісно пов'язаний з іншими її складовими як внутрішньо-, так і зовнішньополітичного характеру» [10, с. 68].

Міжнародна організація з міграції (МОМ) у своїх офіційних документах визначає міграційну політику як політико-правовий вплив на рух населення, який не зводиться лише до однієї сфери, а охоплює також еміграційний, імміграційний, соціально-економічний, промисловий, торговельний,

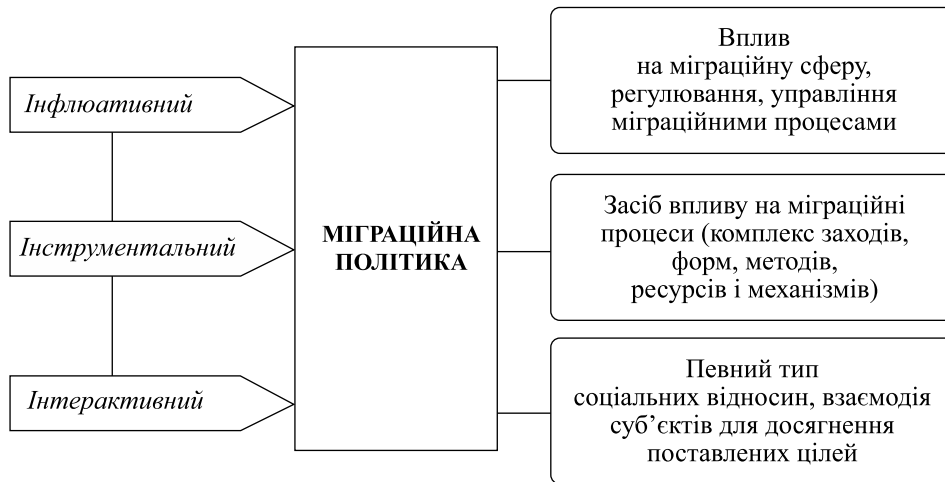


Рис. 1. Підходи до визначення міграційної політики

Джерело: розроблено і скомпоновано автором.

гуманітарний та інші напрями політики⁵. Отже, акцент робиться на необхідності загальнодержавного підходу до регулювання міграційних процесів, що спирається на діяльність усіх міністерств і відомств, компетенція яких тим або іншим чином пов'язана з рухом населення. Також ця авторитетна організація наголошує на важливості співпраці (з іншими країнами, організаціями, недержавними структурами) у вирішенні міграційних проблем.

Таким чином, міграційна політика є досить складним і багатограним феноменом, який має декілька трактувань. Серед усього розмаїття визначень міграційної політики умовно можна виокремити три взаємопов'язаних підходи (рис. 1):

- інфлюативний (від англ. to influence — впливати): погляд на політику як на один з видів соціальної активності суб'єктів. У цьому аспекті міграційна політика визначається як вплив (управління/регулювання або діяльність, пов'язана з регулюванням) на міграційні процеси;
- інструментальний: політика як інструмент, засіб впливу на міграційну сферу. В межах цього підходу міграційна політика — це комплекс заходів, сукупність ресурсів, механізмів, форм, методів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на міграційні процеси [12, с. 126];
- інтерактивний: політика як певний тип соціальних відносин. Через призму такого погляду міграційна політика розглядається як сфера суспільних відносин, певний тип взаємодії суб'єктів для задоволення конкретних інтересів, потреб і досягнення цілей, поставлених у сфері управління міграційними процесами.

Дотримання якогось одного з розглянутих підходів передбачає висвітлення лише окремого аспекту міграційної політики. Тому для комплексного

⁵ Migration Governance Framework / International Organization for migration [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf (дата звернення: 24.09.2019).

розуміння цього поняття необхідно врахувати всі його ракурси. На наш погляд, міграційна політика — це діяльність суспільних інститутів, пов'язана з регулюванням міграційної сфери, яка для досягнення поставлених цілей використовує низку механізмів (нормативно-правових, організаційно-адміністративних, соціально-економічних, інформаційних тощо) та передбачає співпрацю державних і недержавних інститутів на регіональному, національному і міжнародному рівнях.

Отже, з огляду на проведене дослідження, пропонуємо таке визначення: **державна міграційна політика** — це цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних відносин, процесів і явищ, їх чинників, націлена на запобігання негативним наслідкам та використання потенціалу міграції в умовах реалізації євроінтеграційного вектора реформ. Міграційна політика є важливим елементом системи соціально-економічної політики держави, реалізується у співпраці з міжнародними інститутами і за допомогою спеціальних заходів покликана сприяти соціально-економічному розвитку країни, підвищенню якості життя населення й цілісності соціуму. Головну роль у формуванні та реалізації міграційної політики повинні відігравати державні структури, які створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що належать до їх компетенції. Таким чином, домінуючим суб'єктом міграційної політики залишається держава. Недержавні інститути, співпрацюючи з органами державної влади або діючи самостійно, виконують допоміжну роль у регулюванні міграційних процесів [13, с. 74].

Мета, цілі та завдання є ключовими питаннями будь-якої політики в цілому і міграційної зокрема. Однак у базовому документі, який покликаний закладати концептуальні основи державної політики в міграційній сфері — Концепції державної міграційної політики⁶, — немає ні чітко сформульованого визначення самої суті міграційної політики, ні її мети та цілей. На наш погляд, **метою державної міграційної політики** на сучасному етапі має бути: оптимізація міграційних та пов'язаних з ними процесів, явищ, що сприятиме соціально-економічному і демографічному розвитку держави, посиленню національної безпеки, захисту національних інтересів України.

За напрямками регулюючого впливу міграційна політика поділяється на зовнішню і внутрішню. Ключові питання зовнішньої політики стосуються імміграції, еміграції й транзиту. Об'єктами регулювання внутрішньої політики є міграційні переміщення населення в межах країни. Сюди також належать проблеми, пов'язані з до- та післяміграційними процесами, що включають: адаптацію, інтеграцію мігрантів та внутрішньо переміщених осіб у соціум, що їх приймає; рееміграцію та реінтеграцію; чинники, що спричиняють міграцію. Врахування цих моментів забезпечить комплексність визначення пріоритетних цілей і завдань державної міграційної політики України.

З огляду на інтенсифікацію міжнародної міграції населення, новітні виклики та загрози територіальній цілісності країни в умовах гострих

⁶ Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>



Рис. 2. Цілі та завдання державної міграційної політики України

Джерело: розроблено автором.

геополітичних протистоянь, перша ціль міграційної політики має полягати в посиленні державної безпеки та захисті національних інтересів України. Для її досягнення необхідно вирішити низку завдань (рис. 2).

Україна як демократична, соціальна держава повинна забезпечити правову, соціально-економічну захищеність людини і громадянина як учасника міграційних процесів. Це і становить суть другої цілі міграційної політики. Перелік завдань, які необхідно вирішити для забезпечення правової та соціально-економічної захищеності українських громадян за кордоном, наведено на рис. 2. Щодо захисту прав іноземців в Україні, то він передбачає: протидію всім формам дискримінації та посилення відповідальності за прояви расизму й національної нетерпимості; забезпечення доступу іноземних громадян та осіб без громадянства до медичних, соціальних й освітніх послуг; урегулювання правового статусу нелегальних мігрантів, які тривалий час прожили на території України, зайняті трудовою діяльністю (або мають інші законні джерела доходів), не вчиняли кримінальних дій і не становлять загрози національній чи громадській безпеці; удосконалення процедури надання статусу біженця; забезпечення належних умов проживання шукачам захисту та біженцям.

Зростання масштабів еміграції з України, яке спостерігається в останній період, у найближчій перспективі не сповільнюватиметься, якщо не вжити адекватних заходів державної міграційної та соціально-економічної політики. Тому пріоритетною метою міграційної політики, яка має бути концептуально закріплена на державному рівні, є збереження і примноження людського потенціалу України. Її досягнення можливе шляхом скорочення еміграції; стимулювання зворотної та циркулярної міграції; заохочення рееміграції та репатріації; сприяння імміграції представників окремих груп населення з-за кордону.

Скорочення еміграції насамперед передбачає вплив на чинники, що її викликають. Для цього необхідно запровадити цілісну систему моніторингу з метою дослідження стану міграційних процесів, а також виявлення міграційних настроїв населення й головних чинників еміграції. На сьогодні першочергового вирішення потребує проблема вдосконалення системи оплати праці та покращення можливостей працевлаштування на національному ринку праці.

Поряд з економічними, необхідно також застосовувати й ментальні чинники, здатні вплинути на міграційну поведінку населення. Зокрема, доцільно посилити національно-патріотичне виховання дітей і молоді в закладах дошкільної, шкільної та вищої освіти; стимулювати створення і підтримувати розвиток громадських організацій національно-патріотичного спрямування; сприяти розвитку українського кінематографа і книговидання.

Стимулювання зворотної та циркулярної міграції, рееміграції та репатріації передбачає: налагодження каналів передання необхідної інформації мігрантам і закордонним українцям; розробку спеціальних заохочувальних заходів, програм для повернення українців з-за кордону; допомогу реемігрантам, тимчасовим трудовим мігрантам у пошуку прийняттого місця роботи чи започаткуванні власної справи; створення спеціальних центрів адаптації та допомоги поверненням; формування сприятливих умов для взаємних відвідин циркулярних мігрантів та їхніх родин; укладання угод з основними країнами-реципієнтами стосовно покращення можливостей тимчасового працевлаштування українських громадян за кордоном; поси-

лення співпраці з організаціями мігрантів; здешевлення грошових переказів мігрантів з-за кордону; розробку заохочувальних заходів для вкладення мігрантами своїх коштів в Україні; звільнення від сплати мита або надання митних пільг на ввезення особистих речей чи обладнання для започаткування власної справи мігрантами, що повертаються; стимулювання діяльності громадських організацій, орієнтованих на надання соціальних послуг реемігрантам.

Для забезпечення повернення українських студентів, які здобувають освіту за кордоном, необхідно розробити спеціальні програми сприяння працевлаштуванню молоді, насамперед у регіонах, де кількість таких студентів є найбільшою. Актуальною на сьогодні є проблема формування ефективних механізмів використання ресурсу освітньої міграції для розвитку інтелектуального потенціалу країни [14, с. 261].

Політика сприяння імміграції має ґрунтуватися на селективному підході. Для цього необхідно: спростити процедуру імміграції та натуралізації для іноземців українського походження, осіб, які мають родичів в Україні або приїхали з близьких за культурою країн; скасувати дозвільну систему працевлаштування і розробити механізми заохочення для висококваліфікованих закордонних фахівців, у яких зацікавлені роботодавці; створити можливості й стимули для подальшого проживання успішних іноземних студентів після завершення ними навчання в Україні.

Наступною метою міграційної політики є оптимізація міграційних рухів для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та інтегрованості українського суспільства, покращення добробуту населення. Оскільки в Україні інтеграційну складову міграційної політики практично не розроблено, то серед пріоритетних цілей має бути й та, що стосується ефективної інтеграції, реінтеграції зовнішніх трудових мігрантів, закордонних українців, іммігрантів, біженців та внутрішньо переміщених осіб у соціум, що приймає (див. рис. 2).

Реалізація поставлених цілей і завдань передбачає задіяння таких основних механізмів:

- подальше вдосконалення законодавства України щодо регулювання всіх типів міграції населення і пов'язаних з нею чинників з огляду на необхідність вирішення й запобігання найгострішим проблемам у міграційній сфері, з урахуванням внутрішньої та світової міграційної, демографічної та соціально-економічної ситуації, міжнародних зобов'язань України і норм міжнародного права;
- розвиток міжнародного співробітництва України щодо регулювання міграційних процесів, удосконалення методик збирання інформації та уніфікація відповідних статистичних показників згідно з міжнародними стандартами;
- урахування завдань державної міграційної політики у стратегіях і програмах національного та регіонального розвитку;
- створення й забезпечення реалізації спеціальних програм і планів щодо вирішення актуальних проблем, які виникають у міграційній сфері (наприклад, щодо інтеграції іммігрантів, стимулювання зворотної міграції, реінтеграції українських мігрантів тощо);

- урахування основних завдань державної міграційної політики під час формування державного і місцевих бюджетів; концентрація всіх видів ресурсів на вирішенні пріоритетних завдань державної міграційної політики України;
- формування пріоритетних напрямів і розробка заходів державної міграційної політики з урахуванням міграційної ситуації та специфіки розвитку окремих регіонів;
- модернізація та реорганізація спеціальних відомств, покращення координації їх діяльності з метою забезпечення комплекснішого та ефективнішого регулювання міграційної сфери;
- поліпшення співпраці органів влади, державних установ, відомств різного рівня і сфер впливу між собою, а також з неурядовими інституціями з метою регулювання міграційних процесів і пов'язаних з ними чинників;
- проведення моніторингових досліджень міграційної ситуації, впливу міграційних процесів на різні сфери суспільного життя; стимулювання, розвиток і підтримка наукових досліджень у цій сфері.

Як підсумок важливо зауважити, що в умовах інтенсифікації глобалізаційних та інтеграційних процесів відбувається поступове зміщення центру регулювання міграції на наддержавний рівень, де авторитетні міжнародні організації розробляють певні орієнтири, рекомендації щодо формування національних політик у сфері регулювання міграції. З огляду на це, розвиток концептуальних основ формування міграційної політики України, як і більшості цивілізованих держав, повинен проходити в руслі дотримання та врахування напрацювань міжнародної спільноти. Так, у 2015 р. Міжнародна організація з міграції представила Концепцію управління міграцією (Migration Governance Framework — MiGOF⁷), яка містить три основних принципи: відповідність міжнародним стандартам і забезпечення прав мігрантів; формування політики, спираючись на реальні дані та із застосуванням комплексного управлінського підходу; залучення партнерів для вирішення міграційних та інших проблем. Ці принципи покликані сформувати сприятливе середовище, в якому максимізуються позитивні ефекти міграції. Концепція також передбачає досягнення таких цілей⁸: поліпшити соціально-економічний добробут мігрантів і суспільства; ефективно вирішувати проблеми міграційних ризиків, пов'язаних з кризами і вимушеними переміщеннями; забезпечити впорядковану, безпечну і гідну міграцію.

Щоб допомогти урядам практично реалізувати запропоновану Концепцію та оцінити ефективність міграційної політики на національному рівні, МОМ розробила 90 індикаторів, які базуються на шести компонентах політики⁹: права мігрантів; комплексність державного підходу; партнерство; добробут мігрантів; протидія міграційним загрозам; безпечна, впорядкована, гідна міграція. У березні 2019 р. Україна затвердила Профіль індикаторів

⁷ Migration Governance Framework / International Organization for migration [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.iom.int/sites/default/files/about-iom/migof_brochure_a4_en.pdf

⁸ Там само.

⁹ Migration Governance Indicators / International Organization for migration [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators> (дата звернення: 26.09.2019).

управління міграцією. Очікується, що це покращить можливості міжнародних порівняльних досліджень та аналізу, сприятиме вдосконаленню стратегічного планування в міграційній сфері й підвищенню ефективності міграційної політики в цілому.

ВИСНОВКИ

Міжнародна та внутрішня міграція населення України потребує низки активних заходів державної міграційної політики відповідно до планів і програм національного та регіонального розвитку. На сьогодні в Україні слабо розвинуто внутрішню міграційну політику та політику інтеграції іммігрантів і внутрішньо переміщених осіб, що перешкоджає реалізації їх позитивного потенціалу і створює ряд проблем на індивідуальному, регіональному та національному рівнях. Ці моменти слід урахувувати в процесі розвитку концептуальних основ міграційної політики.

Сформульовані мета, п'ять основних цілей та завдань міграційної політики мають послужити основою для вдосконалення Концепції державної міграційної політики. Цей документ було прийнято ще у 2011 р. і до сьогодні він не мав жодної редакції. Попри існуючі недоліки, основною проблемою є те, що чинна Концепція не відповідає викликам, які сьогодні є в міграційній сфері. Хоча в липні 2017 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Стратегію державної міграційної політики України, по своїй суті вона не може замінити Концепцію. І хоча у Стратегії визначено аж 13 цілей, в ній не враховано необхідності розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб та актуалізації завдань міграційної політики щодо інтеграції та консолідації українського суспільства. Зрозуміло, що запропоновані цілі не є вичерпними і достатніми. Однак вони є концептуальною базою для вдосконалення міграційної політики; їх потрібно реалізовувати поступово і поетапно, а в подальшому формувати нові.

Реалізація євроінтеграційних намірів українського суспільства передбачає гармонізацію законодавства України, приведення державної політики у відповідність з головними принципами і стандартами Європейського Союзу, в тому числі й у сфері міграції. У цьому напрямі вже здійснено і передбачено реалізацію низки кроків. Так, у Плані заходів на 2018—2021 рр. значну увагу приділено питанням роботи Єдиного державного демографічного реєстру, автоматизації управління міграційними процесами, заходам з протидії нелегальній міграції та вдосконаленню інформаційного забезпечення міграційної політики. Водночас багато проблем ще потребують концептуальної постановки та вирішення. Комплексний аналіз досвіду країн ЄС та інших розвинутих держав у міграційній сфері й розробка на цій основі рекомендацій щодо вдосконалення міграційної політики України формують перспективу подальших досліджень з цієї проблематики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Лібанова Е.М. Зовнішні трудові міграції Українців: масштаби, причини, наслідки // Демографія та соціальна економіка. — 2018. — № 2 (33). — С. 11—26 (doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.11>).

2. Соціологія : підруч. для студентів ВНЗ ; [за ред. В.Г. Городяненка]. — К. : Вид. центр «Академія», 2002. — 560 с.
3. Социальная политика : Энциклопедия ; [под ред. Н.А. Волгина, Т.С. Сулимовой]. — М. : Альфа-Пресс, 2006. — 416 с.
4. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. — К. : Наукова думка, 1979. — 146 с.
5. Петрова Т.П. Механизм миграционного обмена: методы исследования ; [отв. ред. В.В. Оникиенко]. — К. : Наукова думка, 1991. — 140 с.
6. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов : учеб. пособие. — М. : Изд-во РГСУ; Академический Проект, 2007. — 472 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://voluntary.ru/dictionary/949/word/klasifikacija-migracii>
7. Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. — М. : Изд-во МГУ, 1989. — 96 с.
8. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — К., 2005. — 36 с.
9. Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Ірпінь, 2009. — 40 с.
10. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : моногр. — К. : НІСД, 2018. — 472 с.
11. Бондаренко К.І. Соціокультурні чинники формування міграційної політики в суспільстві, що трансформується : автореф. дис. ... канд. політ. наук. — К., 2008. — 20 с.
12. Мельниченко О. Теоретичні засади регуляторного впливу держави на трудову міграцію / Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. праць. — Харків, 2010. — С. 125—130.
13. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України // Економіка України. — 2016. — № 12. — С. 72—81.
14. Гринькевич О.С. Освітня міграція в Україні та світі: інституційне середовище та напрями державного регулювання // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. — 2013. — Вип. 3. — С. 254—264 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2013_3_28

Стаття надійшла 16.04.2020

REFERENCES

1. Libanova E. External labor migration of Ukrainians: scale, causes, consequences. *Demography and Social Economy*, No. 2 (33), 2018, pp. 11-26 (doi: <https://doi.org/10.15407/dse2018.02.011>) [in Ukrainian].
2. Sociology. V.G. Gorodyanenko (Ed.). Kyiv, Publishing Center «Akademia», 2002 [in Ukrainian].
3. Social Policy. N.A. Volgin, T.S. Sulimova (Eds.). Moscow, Alfa-Press, 2006 [in Russian].
4. Homra A. Population Migration: Issues of Theory, Methods of Research. Kyiv, Naukova Dumka, 1979 [in Russian].
5. Petrova T. Mechanism of Migration Exchange: Methods of Research. V.V. Onikienko (Ed.). Kyiv, Naukova Dumka, 1991 [in Russian].
6. Yudina T. Migration: Dictionary of Main Terms. Moscow, Publisher of the RSSU, 2007, available at: <http://voluntary.ru/dictionary/949/word/klasifikacija-migracii> [in Russian].
7. Denisenko M., Iontsev V., Horev B. Migrationology. Moscow, Publisher of the MSU, 1989 [in Russian].
8. Olefir V. State migration policy of Ukraine (organizational-legal aspect). Kyiv, 2005 [in Ukrainian].
9. Tyndyk N. Administrative-Legal Mechanism of Regulating Migration in Ukraine. Irpin, 2009 [in Ukrainian].
10. Malynovska O. Migration Policy: Global Context and Ukrainian Realities. Kyiv, NISS, 2018 [in Ukrainian].
11. Bondarenko K. Socio-cultural factors in the formation of migration policy in a transforming society. Kyiv, 2008 [in Ukrainian].

12. Melnychenko O. Theoretical principles of regulatory influence of the state on labor migration. *Public Management: Theory and Practice*. Kharkiv, 2010, pp. 125-130 [in Ukrainian].
13. Ryndzak O. State's migratory policy in the context of priorities of Ukraine's national security. *Economy of Ukraine*, No. 12, 2016, pp. 72-81 [in Ukrainian].
14. Hrynkevych O. Educational migration in Ukraine and the world: institutional environment and directions of state regulation. *Socio-economic Problems of the Modern Period of Ukraine*, Iss. 3, 2013, pp. 254-264, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2013_3_28 [in Ukrainian].

Received on April 16, 2020

Olha Ryndzak, PhD (Econ.),
Senior Researcher of the Department of Social
and Humanitarian Development's Problems of the Regions,
SI «Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS of Ukraine»,
4, Kozelnytska St., Lviv, 79026, Ukraine

STATE MIGRATION POLICY OF UKRAINE: CONCEPTUAL ASPECTS OF FORMATION

The problems that exist today in the migration sphere of Ukraine indicate the insufficient effectiveness of the state migration policy and the need to improve it. An important prerequisite for improving the effectiveness of migration policy is the development of its conceptual framework. The essence of this concept is specified, the priority purposes and tasks are defined. Based on a review of the definitions of the term «policy» from the standpoint of social sciences and analysis of the definitions of migration policy, three interrelated approaches are identified. According to the first, policy is defined as the impact on migration processes (influential); the second interprets it as a tool, a way of influencing the migration sphere (instrumental); through the prism of the third, migration policy is seen as a sphere of social relations, a certain type of interaction of subjects in order to meet the needs and achieve the goals set in the field of migration management (interactive). Adherence to any one approach involves covering only a certain aspect of migration policy. With this in mind, a comprehensive definition of migration policy is proposed as a purposeful activity of public authorities to regulate migration relations, processes and phenomena, their factors, aimed at preventing negative consequences and using the potential of migration in the implementation of the European integration vector of reforms. Migration policy is an important element of the system of socioeconomic policy of the state, implemented in cooperation with international institutions and through special measures designed to promote socioeconomic development of the country, improving the quality of life and integrity of society. The stated aim, five main goals and objectives of migration policy should serve as a basis for improving the Concept of State Migration Policy. These goals are not exhaustive and sufficient, but are relevant and necessary in the first stage of improving migration policy. They need to be implemented gradually, with the subsequent development of new ones.

Keywords: *migration; policy; migration policy; goal; aim; goals; tasks of migration policy.*