

Вітлюк О.О.

Державна міграційна служба України

ПОЧАТКОВИЙ ЕТАП СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В ОГЛЯДІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНСЬКОЇ ІСТОРІОГРАФІЇ (1991–2007)

У статті здійснено спробу визначення першого ключового етапу становлення Державної міграційної служби України у 1991–2007 рр. у наукових доробках сучасних дослідників. Державна міграційна служба України на сьогодні є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Проаналізовано основні праці різних груп науковців і дослідників, в межах визначеного історіографічного періоду. Більшість авторів розглядали здебільшого проблеми міграційної політики і міграційних процесів у тісному історико-генетичному зв'язку з радянським періодом та робили відповідні висновки. Проведений аналіз історіографії свідчить про накопичення чималого фактичного матеріалу стосовно проблематики становлення національної міграційної політики та проблем, які виникали в процесі її реалізації, однак, зовсім не розкрито зміст початкового етапу становлення Державної міграційної служби України та її попередників, оскільки на даному етапі державотворення відбувалось формування державного органу.

Підсумовуючи огляд визначеного історіографічного періоду, зазначимо, що за період 1991–2007 рр. не опубліковано жодної узагальнюючої наукової праці з історії України щодо діяльності Державної міграційної служби України, а передумови її створення та функціонування вивчалися в контексті міграційних процесів та рухів, переважно поверхово, без динамічних змін та відповідних висновків на кожному етапі розбудови державного даного органу влади. Вказана проблематика досі залишається майже нерозробленою та потребує подальших наукових розвідок.

Ключові слова: громадянство, міграція, нелегальна міграція, мігрант, еміграція, імміграція, біженці, особа без громадянства.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку нашої країни, враховуючи її геополітичне становище та розташування, потребує вивчення світового досвіду регулювання міграційних процесів, і відповідно, вироблення власного національного міграційного законодавства, яке відповідатиме міжнародним вимогам та стандартам. За доволі невеликий історичний період, протягом якого вивчались міграційні процеси, міграційна політика та управління міграційними процесами, загалом стають повністю самостійним предметом для досліджень та появи нових підходів і теорій до їх вивчення та аналізу.

Дослідники та науковці отримують свободу у виборі тематики наукових досліджень, застосовуючи відповідну теоретико-методологічну базу для вирішення поставлених перед ними завдань. Все це сприяє появі значної кількості праць як з історії України, як з соціально-економічної,

політичної історії, так й проблем міграційної політики. Водночас, варто наголосити, що комплексного дослідження в галузі історії України, з історії становлення та розбудови Державної міграційної служби в Україні на сьогодні немає. Значний інтерес становить дослідження історіографії з даної проблеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У межах сучасної історіографії, становлення і розбудова Державної міграційної служби України не стало предметом спеціальних історичних досліджень. Водночас, загальні проблеми міграційної політики розглянуті в узагальнюючих працях за загальною редакцією директора Інституту історії України НАН України, академіка В. Смоля [19; 20]. Окремі аспекти державного управління міграційними процесами висвітлено у працях О. Малиновської [9; 10] та В. Євтуха [4; 5].

Постановка завдання. Метою статті є вивчення та аналіз сучасного історіографічного доробку науковців і дослідників з проблеми становлення Державної міграційної служби України (1991–2007), діяльність якої до сьогодні не була спеціальним об'єктом дослідження в історичній науці.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи початковий історіографічний період становлення Державної міграційної служби України (1991–2007 рр.), доцільно наголосити на тому, що вона базувалася здебільшого на дослідженнях з історії формування міграційних рухів та процесів, які науковці та державні службовці у своїх працях розглядали як здебільшого соціально-демографічні та політико-економічні явища у суспільстві, в частині шляхів переміщення та переселення населення з регулюванням процесу відповідними державними органами. Серед них варто виділити праці Т. Петрової [14] та М. Романюка [18], у яких було в загальному охарактеризовано державну міграційну політику та сучасні виклики у міграційних загрозах національній безпеці України.

На початку 1990-х рр. держава майже не регулювала самоплинні зовнішні міграційні потоки, а законодавчі акти приймалися не свідомо, здебільшого під тиском обставин [18, с. 41]. О. Малиновська зазначала, що упродовж десятиліття незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей [11, с. 20]. Як наслідок, Україна вийшла на арену різноспрямованих та різнохарактерних міграційних процесів невідповідною. Слід відзначити, що О. Малиновська, на відміну від інших дослідників, на даному етапі історіографічного огляду, одна із перших підтримала ідею щодо створення єдиної міграційної служби.

Те, що сьогодні громадяни мають можливість вільно пересуватися через державні кордони та є залученими в міграційні процеси, передусім європейські, на жаль, не знаходить адекватного супроводу з боку держави [2, с. 5]. Як наслідок, це призводить до масштабної проблеми формування і реалізації державної міграційної політики в цілому, за відсутності як правового так і інституційного забезпечення.

Досліджуючи діяльність Державної міграційної служби України у напрямку протидії нелегальній міграції, варто згадати працю М. Цветкова [180]. Основний посил праці зосереджено на ролі міграційних процесів незалежної України в дослідженнях історії міст і сіл, а також на негативному впливі нелегальних мігрантів на рівень

злочинності в Україні, поширенні небезпечних захворювань та розвитку «тіньового» ринку праці.

Вказаний період в історії відзначається реформуванням органів державної влади, що не стало винятком і для підрозділів міграційної служби, які були структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України. Принагідно зазначимо, що до структури Міністерства внутрішніх справ України, органи міграційної служби увійшли не одразу, а в процесі неодноразових реорганізацій системи державного апарату.

Цінними та змістовними, на наш погляд, є праці безпосереднього керівництва міграційних органів та їх працівників, з початку утворення до сьогодні, особливо коли частина з них були або стали науковцями та дослідниками. Серед таких науковців слід відзначити В. Євтуха, який очолював з 1995 р. по 1996 р. Міністерство України у справах національностей та міграції та з 1996 р. по 1997 р. – Державний комітет України у справах національностей та міграції. Науковець безпосередньо не займався питаннями історичного становлення Державної міграційної служби України, хоча і очолював її «попередників», водночас, зазначав, що надзвичайно важлива роль міністерства – допомогти національним меншинам виявити себе, свою ідентичність, домогтися оптимальної кореляції цих прагнень з прагненнями титульної нації – українцями [5, с. 8], відповідно створено новий підрозділ етнополітичного менеджменту [5, с. 14].

Прагнення до поступового зростання інтересу сучасної української науки до досліджень міграційної політики в цілому та органів управління міграційними процесами, чітко прослідковується з аналізу відомих загальних праць з вітчизняної історії, багатосерійного 15-ти томного наукового видання «Україна крізь віки» за загальною редакцією директора Інституту історії України НАН України, академіка В. Смолія. Зокрема, у Т. 14. «Україна на межі тисячоліть (1991–2000 рр.)» [19] та Т. 15. «Українці в світі» [20], переважна більшість матеріалу стосується становленню незалежності України, однак виокремлено проблему, яка актуальна і на сьогодні – питання реальних проблем біженців та протидії нелегальній міграції, якими опікувався Державний комітет у справах національностей та міграції.

Важливим кроком у становленні міграційної політики нашої держави став, підготовлений Державним комітетом у справах національностей та міграції проект Концепції державної етнополітики України, де було зазначено, що держава, керую-

чись нормами міжнародного права, через свою етнополітику створює умови для участі української діаспори в розбудові Української держави й добивається створення умов для збереження й розвитку культури, традицій і звичаїв українцями, які проживають в різних країнах світу [20, с. 331]. Однак, слід наголосити, що даний проєкт так і не було прийнято Верховною Радою України. Науковці Інституту історії НАН України зазначали, що міграційні процеси потребують постійного відстеження, ґрунтовного вивчення й регулювання через їхній істотний вплив на соціально-економічну, етнонаціональну, політичну ситуацію в країні [20, с. 336].

Відзначаємо проведену значну роботу вчених і дослідників наукових установ найбільшого центру наукових досліджень в Україні Національної академії наук України. Їх вклад у науку є беззаперечним та змістовним для подальших досліджень національної міграційної політики та діяльності Державної міграційної служби України.

Вчені Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України досліджували демографічний характер та соціально-демографічні прогнози щодо міграційної політики, її вплив на якість життя населення в цілому. Демографічний фактор у глобальній стратегії розвитку України досліджував С. Пирожков, який зауважив, про особливість уваги на міграційний чинник, який здебільшого негативно впливає на демографічну, економічну, екологічну та соціально-політичну ситуацію в Україні [16, с. 8]. На необхідності підвищення ролі міграційного законодавства та кількості інститутів, залучених у міграційну політику, а також професійного рівня їх співробітників наголошував А. Платонов [15, с. 135].

О. Макарова підкреслила, що міграційні процеси і міграційна політика не є суто демографічними питаннями, оскільки чинниками міграції є економічний розвиток та становище на ринку праці, тому міграційну політику можна розглядати як інструмент демографічної політики [8, с. 7].

Науковці Міжнародного центру перспективних досліджень зазначали, що досі не розроблено основоположного документа – Концепції міграційної політики, яка б заклала основи міграційної політики України, як того вимагає Конституція, визначила цілі і завдання міграційної політики, механізми та інструменти її реалізації, основи фінансового забезпечення. Розроблена величезна кількість підзаконних і відомчих нормативних актів, що регулюють процедури реалізації законів, веде до суб'єктивної правозастосовальної прак-

тики. Так, один з найбільш розроблених механізмів роботи з нелегальними мігрантами і шукачами притулку вже понад десять років характеризується хаотичністю в підходах, неузгодженістю дій на міжвідомчому рівні і суперечить європейським стандартам [6, с. 15]. Водночас в Україні досі немає нормативного документа, який би закладав основи міграційної політики України, визначав її цілі і завдання, механізми та інструменти реалізації, основи для фінансового забезпечення.

Упродовж першого десятиліття незалежності міграційна політика йшла за подіями, реагувала на них, а не була результатом детального вивчення ситуації та пошуків оптимальних методів досягнення цілей. Україна не виробила Концепції своєї міграційної політики, яка могла б бути комплексним механізмом вирішення міграційних проблем. Внаслідок відсутності консенсусу у розумінні суті міграційної політики не вдалося також спроба впровадити концептуальну частину до Державної міграційної програми, яка розроблялася з 1998 р. [6, с. 15].

Питання координації міграційної політики не раз передавали з одного органу до іншого. Основною причиною цього була протидія прийняттю принципового рішення про створення єдиної міграційної служби відповідними високопосадовцями, які прагнуть зберегти власні посади у різних центральних органах виконавчої влади [6, с. 14]. Нажаль, така тенденція зберігається і в сучасних умовах у державного апараті, в той час, коли є потреба оперативного вирішення державницьких проблем, а не задоволення власних потреб.

Одним із основних напрямків діяльності Державної міграційної служби України, який цілком справедливо можна вважати невід'ємною складовою забезпечення національної безпеки нашої держави є реадмісія. Проблему реадмісії досліджували, зокрема, Т. Мінка [7], Т. Гнатюк [3] та В. Новік [12]. Для розуміння значення реадмісії та ролі в ній Державної міграційної служби України варто згадати дослідження Міжнародного центру перспективних досліджень з проєктом «Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики України. Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання угод про реадмісію» [6].

З часу проголошення незалежності України висвітленню історії становлення міграційної політики України присвячено низку дисертаційних робіт. Серед них ми виокремимо ті, які предметно близькі до нашої тематики. Дисертаційні роботи у галузі історичної науки щодо окремих аспектів вивчення міграційних процесів були підготовлені М. Алфьоровим [1] та Т. Пронь [17].

Однак, вони не висвітлюють питання створення Державної міграційної служби України, водночас містять фактичний матеріал з історії міграційних процесів та їх вплив на соціально-демографічний та соціально-економічний розвиток окремих регіонів України в радянську добу.

Питанням протидії та боротьби з нелегальною міграцією, адміністративно-правового регулювання міграційних процесів, міжнародно-правового регулювання реадмісії осіб, присвячені дисертаційні роботи В. Олефіра [13] та С. Чеховича [21].

Зібраний науковцями і дослідниками багатий фактичний матеріал та зроблені ними теоретичні узагальнення дають можливість розглянути проблеми міграційної політики та міграційних процесів у тісному історико-генетичному зв'язку з радянським періодом та глибше і об'єктивніше досягнути зміни, що відбувались після отримання Україною незалежності. Автори, в даний історіографічний період, звертали увагу переважно на проблематику національної міграційної політики та проблеми, які виникали в процесі її реалізації, однак, не розкрили зміст початкового становлення Державної міграційної служби України, органу, який був відповідальним за втілення національної політики.

Підсумовуючи огляд нашого історіографічного аналізу, зазначимо, що за період 1991–2007 рр. не опубліковано жодної узагальнюючої наукової праці з історії України щодо діяльності Державної міграційної служби України, а передумови її створення та діяльності вивчалися в контексті міграційних процесів та рухів, переважно поверхово, без динамічних змін та відповідних висновків на кожному етапі розбудови державного органу влади.

Висновки. Проведений історіографічний аналіз досліджуваної проблеми свідчить, що починаючи з часу проголошення незалежності України поступово зростає інтерес сучасних науковців до досліджень міграційної політики та її органів державного управління. Однак дана зацікавленість не є масовим явищем в історичних колах, особливо в частині становлення Державної міграційної служби України. Більшість досліджень варто віднести до сфери формування та реалізації міграційної політики через призму міжнародно-правового регулювання глобалізаційних змін у сучасному світі. Досліджувана проблема є доволі перспективною на сучасному етапі державотворення, однак залишається мало вивченою, що є можливістю на пошуку нових розвідок та досліджень.

Список літератури:

1. Алфьоров М.А. Міграційні процеси та їх вплив на соціально-економічний розвиток Донбасу в 1939 – 1959 рр.: автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Донецьк, 2007. 19 с.
2. Власюк О.С. Вплив міжнародної міграції на сучасний розвиток України. *Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції* : збірник матеріалів міжнародної наукової конференції (Київ, 16 жовтня 2007 р.). Київ, 2008. С. 5–9.
3. Гнатюк Т.О. Угода про реадмісію з ЄС як виклик для України. Київ, 2007. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/hnatiuk_uhoda.pdf (дата звернення: 30.09.2024)
4. Євтух В.Б., Трощинський В.П. Державна етнополітика України : історичні витоки та засади формування в сучасних умовах. *Етнополітична ситуація в Україні: спроби наукової інтерпретації*. Київ, 1993. С. 94–109.
5. Євтух В.Б. Про національну ідею, етнічні меншини, міграції. Київ, 2000. URL: https://irbisnbn.gov.ua/cgi-bin/ua/elib.exe?Z21ID=&I21DBN=UKRLIB&P21DBN=UKRLIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=online_book&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=FF=&S21STR=ukr0000784 (дата звернення: 30.09.2024).
6. Зелена книга. Міграційна політика України. Проект «Вдосконалення механізмів реалізації міграційної політики України. Поширення досвіду країн ЄС щодо виконання угод про реадмісію». 2006. URL: https://cdn.regulation.gov.ua/e3/9e/0d/f8/regulation.gov.ua_File_187.pdf (дата звернення: 30.09.2024).
7. Мінка Т.П. Адміністративне видворення іноземців органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 199 с.
8. Макарова О.В. Проблеми регулювання та координації трудових міграційних процесів. *Демографія та соціальна економіка*. Науково-економічний та суспільно-політичний журнал. 2007. № 1. С. 3–11.
9. Малиновська О.А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. Київ: НІСД, 1997. 66 с.
10. Малиновська О.А. Біженці у світі та в Україні: моделі вирішення проблеми. Київ : Генеза, 2003. 288 с.
11. Малиновська О.А. Основні засади міграційної політики України та майбутні сценарії розвитку. *Проблеми міграції* : український інформаційно-аналітичний журнал. 2002. № 1(19). Т. 7. С. 18–26.
12. Новік В.О. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні: аналітичне дослідження. Київ : ВАІТЕ, 1999. 216 с.

13. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 36 с.
14. Петрова Т.П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки. Київ, 1996. 41 с.
15. Платонов А.В. Нелегальна міграція в контексті міжрегіонального співробітництва: актуальні проблеми та підходи до вирішення. Демографія та соціальна економіка. *Науково-економічний та суспільно-політичний журнал*. 2005. № 1. С. 134–140.
16. Пирожков С.І. Демографічний фактор у глобальній стратегії розвитку України. *Демографія та соціальна економіка*. Науково-економічний та суспільно-політичний журнал. 2004. Вип. 1–2. С. 5–20.
17. Пронь Т.М. Міграційні та етнічні процеси на Півдні України за доби радянської державності (на матеріалах Миколаївської та Херсонської областей) : автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Донецьк, 2005. 20 с.
18. Романюк М.Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. *Методологія і практика регулювання*. Львів, 1999. С. 38–44.
19. Україна крізь віки: у 15 т. / за ред. А.В. Смолія; Ін-т історії України НАН України. Київ: Альтернативи, 2000. Т. 14. 260 с.
20. Україна крізь віки: у 15 т. / за ред. А.В. Смолія; Ін-т історії України НАН України. Київ: Альтернативи, 1999. Т. 15. 352 с.
21. Чехович С.Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 1998. 16 с.

Vitiuk O.O. THE INITIAL STAGE OF THE ESTABLISHMENT OF THE STATE MIGRATION SERVICE OF UKRAINE IN THE OVERVIEW OF MODERN UKRAINIAN HISTORIOGRAPHY (1991–2007)

The article attempts to determine the first key stage of the formation of the State Migration Service of Ukraine in 1991–2007 in the scientific works of modern researchers. Currently the State Migration Service of Ukraine is the central body of the executive power, which activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs and which implements a state policy in the areas of migration (immigration and emigration), including combating illegal (illegal) migration, citizenship, registration of natural persons, refugees and other legally defined categories of migrants.

The main works of various scientists and researchers groups within the defined historiographical period are analyzed. The majority of authors mostly considered the problem of migration policy and migration processes in close historical and genetic connection with the soviet period and drew appropriate conclusions. The conducted analysis of the historiography indicates the accumulation of considerable factual material regarding the issues of the formation of the national migration policy and the problems that arose in the process of its implementation, however, the content of the initial stage of the formation of the State Migration Service of Ukraine and its predecessors was not revealed at all, since at this state formation stage the very formation took place as a state body.

Summarizing the overview of the defined historiographical period, we note that during the period 1991–2007, no general scientific work on the history of Ukraine was published regarding the activities of the State Migration Service of Ukraine, and the prerequisites for its creation and functioning were studied in the context of migration processes and movements, mostly superficially, without dynamic changes and relevant conclusions at each stage of the given state authority development. The indicated problems still remain almost undeveloped and require further scientific research.

Key words: *citizenship, migration, illegal migration, migrant, emigration, immigration, refugees, stateless person.*