



УДК 342.951 351.88 (477)

## МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Марина КОВТУН,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного права

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию теоретико-правовых аспектов миграционных процессов и миграционной политики. В работе делается акцент на административно-правовом механизме регулирования миграционных процессов. На основе проведенного исследования сделаны выводы касательно места миграционной политики в национальной политике государства. Миграционная политика рассматривается как комплекс мер, принимаемых государством для урегулирования сферы миграции. Это отдельное направление государственной политики, которое включает в первую очередь комплекс административно-правовых мер. В то же время миграционная политика имеет тесную связь с различными аспектами государственного регулирования экономической, социальной, демографической сфер.

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование в сфере миграции, миграционные процессы, миграционная политика, миграция.

### MIGRATION PROCESSES: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT

**Marina KOVTUN,**

PhD in Law, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Administrative Law of the  
Yaroslav Mudryi National Law University

### SUMMARY

The article is devoted to clarifying the theoretical and legal aspects of migration processes and migration policy. The work focuses on the administrative-legal mechanism for regulating migration processes. Based on the study, conclusions are drawn regarding the place of migration policy in the national policy of the state. Migration policy is seen as a set of measures taken by the state to regulate the sphere of migration. This is a separate direction of state policy, which includes, first of all, a complex of administrative and legal measures. At the same time, migration policy has a close relationship with various aspects of state regulation of the economic, social, demographic sphere.

**Key words:** administrative and legal regulation in the field of migration, migration processes, migration policy, migration.

**Постановка проблемы.** Активизация миграционных процессов в Украине влияет на политическое, социально-экономическое, культурное развитие государства, его безопасность и стабильность, а также религиозную среду. Особую актуальность это приобрело в современных условиях, а именно с 2014 года по настоящее время, когда Украина столкнулась с аннексией Автономной Республики Крым и военными действиями на Востоке страны, что в дальнейшем стало предпосылкой внутренней миграции в таких масштабах, с которыми наша страна еще не сталкивалась.

Приобретение Украиной безвизового режима со 193 государствами мира, особенно с государствами – членами Европейского союза, определяет актуальность правового регулирования и внешней миграции. Особенно это касается трудовой миграции, создания предпосылок и правового базиса для реэмиграции наших граждан.

Кроме того, в последние десятилетия географическое положение Украины начали активно использовать с целью нелегальной миграции, транспортировки мигрантов и торговли людьми. Украина играет важную роль в сдерживании потоков нелегальной миграции из стран Востока в Центральную и Западную Европу. Субъектами нелегальной миграции через территорию нашего государства являются граждане стран СНГ и Азии, но в то же время механизмы эффективного противодействия нелегальной миграции требуют переосмысления и усовершенствования.

**Актуальность темы исследования.** В связи с этим на современном этапе для Украины актуальной является проблема совершенствования административно-правового регулирования в сфере миграции. Это важная задача, решение которой должно способствовать внедрению новейших административно-правовых форм и методов,

которые применяют органы государственной власти, местного самоуправления и их должностные лица, которые принимают участие в правовом регулировании миграционных процессов.

**Состояние исследования.** Правовым проблемам миграции, организационно-правового обеспечения процесса миграции, понятию и направлениям миграционной политики, изучению отдельных аспектов административно-правового механизма миграции в Украине уделяли внимание такие ученые-правоведы, как В. Аверьянов, В. Андриенко, И. Аристова, А. Бандурка, Ю. Битяк, Е. Додин, Р. Калюжный, Т. Коломоец, В. Колпак, А. Комзюк, А. Кузьменко, Н. Мельник, В. Настюк, Н. Нижник, В. Олифер, В. Петков, Т. Петрова, Н. Плахотнюк, Д. Примаченко, Ю. Рымаренко, М. Романюк, В. Суботенко, Н. Тындык, М. Тищенко, В. Трощинский, П. Чалый, С. Чехович,



В. Шакур, В. Шамрай, А. Шамшур, В. Шаповал, М. Шейност, М. Шульга.

Большой вклад в развитие теоретико-прикладных исследований миграции сделали ученые, исследующие проблемы государственного управления миграционными процессами, в частности А. Власюк, П. Гайдучкий, Э. Либанова, Ю. Макогон, Е. Малиновская, О. Мельниченко, В. Моисеенко, С. Пирожков, А. Рындзак, В. Садовая, Л. Семив, Е. Хомра, С. Чехович, Н. Шульга.

Однако осложнения миграционных процессов в современном мире обуславливают потребность дальнейшего многоаспектного исследования административного правового регулирования сферы миграции в Украине.

**Целью и задачей статьи** является анализ теоретических подходов, которые были сформулированы касательно миграционной политики и миграционных процессов, что позволит определить место миграционной политики в национальной политике государства.

#### **Изложение основного материала.**

Одним из последствий неустроенности людей в разных странах мира являются миграционные процессы, с помощью которых люди ищут лучшей жизни для удовлетворения различных потребностей: от потребностей, необходимых для выживания, до потребностей самопризнания и самоутверждения. В современном мире господствует понимание миграционных процессов не как естественного состояния, когда люди путешествуют с целью познания мира, изучая новые страны, культуру, историю, традиции, и возвращаются в родные места, а как вынужденной меры [1, с. 73].

Миграция (лат. "migraro" – «переселение, перемещение») в узком понимании является особым процессом территориального переселения населения, который завершается сменой постоянного места жительства и в буквальном смысле предполагает переселение.

В целом под миграцией (синонимическим также является термин «миграционный процесс») нужно понимать один из видов движения населения [2, с. 15].

Английский ученый Э. Равенштейн в работе «Законы миграции» (1885 год) впервые применил понятие «миграция», определив его как постоянную

или временную смену места жительства. Он указал на то, что миграция – это непрерывный процесс, обусловленный взаимодействием четырех основных групп факторов, которые касаются первоначального места проживания мигранта, стадии его перемещения, места въезда и непосредственно личности [3, с. 42].

Таким образом, можно сделать вывод, что миграцию первоначально толковали как процесс. Однако на данный момент ученые не пришли к единой точке зрения о том, что именно представляет собой миграция и каким временным, территориальным критериям должно соответствовать движение индивидов.

В демографическом энциклопедическом словаре отмечается, что миграция населения – это перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных административно-территориальных единиц с переменной места жительства навсегда или на более-менее длительное время [4, с. 251].

Социологический словарь определяет миграцию как географическое движение индивидов или групп индивидов, то есть мобильность людей в более узком или широком географическом пространстве [5, с. 224]. Некоторые ученые дают схожее определение, однако делают акцент именно на механическом перемещении людей через границы [6].

Многие ученые высказывают научную точку зрения о том, что миграция населения – это исключительно процесс территориального перемещения. Именно такой позиции придерживается А. Хомра, который указывает на то, что такое перемещение населения связано с переменной места жительства [7, с. 7]. В. Олифер под миграцией понимает любое территориальное перемещение, осуществляемое между различными населенными пунктами, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности [8, с. 3]. Л. Симкина миграцию определяет как территориальное перемещение, завершающееся сменой места жительства, и отмечает, что миграционные процессы в широком смысле слова, кроме переселения, охватывают все виды перемещений населения в пространстве, а также представляют собой массовое пере-

мещение населения через границы тех или иных территорий любой продолжительности, регулярности и гражданской направленности с переменной места жительства на постоянной основе или на более-менее длительное время [9, с. 42].

В то же время нельзя забывать, что любой процесс перемещения людей нуждается в четком урегулировании со стороны государства.

Так, под управлением миграционными процессами можно понимать разновидность государственного управления, которая должен обеспечивать взаимодействие миграционных служб как единого целого с целью выполнения поставленных перед ними заданий в сфере миграции. Такое понимание миграционных процессов высказала И. Гарна [10, с. 13].

Одним из важных направлений деятельности государства является формирование, обеспечение и реализация миграционной политики. Миграцию можно определить как объект миграционной политики.

С точки зрения исследования административно-правового регулирования сферы миграции в Украине важными являются выяснение сущности понятия «миграционная политика», анализ теоретических подходов к ее определению, сформировавшихся в научной литературе, а также современного аспекта ее внедрения. Именно миграционная политика определяет основные направления и непосредственно содержание государственного управления миграционными процессами.

Можно согласиться с Е. Малиновской в том, что развитие миграционной политики невозможно без глубокого понимания феномена миграции, ее закономерностей и результатов, изучения мирового опыта регулирования миграционных процессов, глубокого анализа миграционной ситуации в Украине. Поскольку миграционная политика в значительной степени является ответом на вызовы миграционных процессов, ее анализ невозможен без осознания особенностей современных миграций [11, с. 6, 9].

Свое понятие миграционной политики Украины сформировала Н. Тындык, которая указывает на то, что она является комплексом государственных и межгосударственных мероприятий,



которые должны предусматривать как минимум многомерный и разноплановый контроль над перемещением граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства, особенно в трансграничном пространстве. По ее мнению, миграционную политику необходимо считать элементом государственной социальной политики, ведь она представляет собой целенаправленную деятельность органов государственной власти и других социальных субъектов по регулированию миграции и всестороннего использования ее возможностей в пользу государства с целью обеспечения национальной безопасности в условиях глобализации и Евроинтеграции [12, с. 18].

По мнению Л. Рыбаковского, миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также общественные институты, соблюдая определенные принципы, которые соответствуют конкретно-историческим условиям страны, достигает целей, адекватных как этому, так и следующему этапам развития общества.

Хотелось бы отметить, что большинство исследователей, в частности Л. Рыбаковский, рассматривает миграционную политику как часть демографической политики наряду с репродуктивной и самосберегающей [13, с. 102].

Однако с вышеуказанной позицией нельзя согласиться, поскольку миграционная политика, по нашему мнению, является отдельным направлением государственной политики, включая в первую очередь комплекс административно-правовых мер. Миграционную политику нецелесообразно рассматривать как составной элемент только социальной либо демографической политики, поскольку это сужает подход к ее пониманию как комплексного явления.

В Украине за последние годы существенно актуализировалась миграция населения, которая проявляется в различных формах (внутреннее перемещение, трудовая миграция, транзитная миграция и т. д.), а также обуславливает необходимость комплексно исследовать все направления государственной миграционной политики и соответ-

ствующие административно-правовые механизмы регулирования миграционных процессов, поскольку миграция имеет значительное влияние на развитие как экономики, так и социальной сферы, демографии и других сторон общественной жизни.

Подобной позиции придерживается С. Денисюк, который рассматривает миграционную политику как комплекс мероприятий, относящихся к сфере государственного управления, который включает процесс принятия решений, регулируется правовыми нормами, контролируется представительной властью и направлен на упорядочение миграционных процессов [14, с. 111].

Действительно, одной из самых распространенных трактовок миграционной политики среди исследователей этой проблематики является влияние государства на миграционные процессы через их регулирование. Такой точки зрения, в частности, придерживается В. Моисеенко [15, с. 130].

С. Мосендз считает, что миграционная политика представляет собой совокупность мероприятий, осуществляемых государством в целях регулирования миграционных процессов, создания условий для реализации интеллектуального и трудового потенциала мигрантов, построения демографического правового общества, обеспечения надлежащего социально-экономического и демографического развития, соблюдения принципов защиты национальных интересов, безопасности и территориальной целостности [16, с. 13].

Государственная миграционная политика – это система правовых, административных, организационно-финансовых мероприятий и информационного обеспечения государственными и неправительственными организациями упорядочения миграционного пространства, регулирования трудового миграционного движения населения с позиций национальных приоритетов, количественного и качественного состава миграционных потоков, их социальной, демографической и экономической структур. Именно такой точки зрения придерживаются А. Пурьгин и С. Сардак [17, с. 118].

А. Малиновская относит к пониманию миграционной политики систему правовых, финансовых, администра-

тивных и организационных мер государства и негосударственных учреждений по регулированию миграционных процессов с позиций миграционных приоритетов, количественного и качественного состава миграционных потоков, их социальной, демографической и экономической структуры [18, с. 44]. По ее убеждению, миграционная политика – это система условий, способов и средств управления миграционной подвижностью населения [18, с. 47].

Миграционная политика является самостоятельным направлением государственной политики, которое тесно связано с ее другими составляющими как внутри-, так и внешнеполитического характера. Она является элементом политики народонаселения и одновременно частью социально-экономической политики, инструментом достижения ее целей как одно из средств проектирования желаемого населения и рабочей силы. Миграционная политика, с одной стороны, направлена на планирование движения населения, а с другой стороны, выполняет функции контроля над ним, является реакцией государства на стихийные перемещения людей [11, с. 67–68].

Стоит отметить, что некоторые авторы, наоборот, указывают на том, что это является так называемым операционным подходом к определению миграционной политики в современных условиях. По их мнению, такой подход представляется слишком узким, поскольку сводит миграционную политику к роли «шлагбаума на пути к рынку труда» и уже самим пониманием содержания этого понятия закладывает разрыв между декларируемыми целями и реальными результатами [19, с. 275].

Поскольку миграция населения, приобретая невиданных ранее масштабов, довольно быстро меняет реальную картину мира, большое значение приобретает новейшее изучение и осмысление этого явления, его прогнозирование и оптимизация как на уровне отдельных государств, так и на уровне межгосударственных образований с использованием современных подходов.

Это подтверждает английский исследователь, эксперт Совета Европы по вопросам миграции Д. Солт, который отмечает, что необходимость выработки новой миграционной



политики возникла из-за наличия недостатков такой политики прежних времен, а также мимолетной природы миграции и отношения к ней [20].

**Выводы.** Проведенное исследование подходов к пониманию миграционных процессов и миграционной политики дает возможность сформулировать собственное понимание этих явлений. По нашему мнению, миграционная политика представляет собой комплекс мер, принимаемых государством для урегулирования сферы миграции. Это отдельное направление государственной политики, которое включает в первую очередь комплекс административно-правовых мер. В то же время миграционная политика имеет тесную связь с различными аспектами государственного регулирования экономической, социальной, демографической сфер. Соответственно, на нынешнем этапе развития Украины необходимо выработать системный подход к регулированию миграционных потоков с учетом современных тенденций, направлений миграции, средств совершенствования.

#### Список использованной литературы:

1. Галушко В. Видворення нелегальних мігрантів за межі України як засіб протидії нелегальній міграції. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 4. Т. 2. С. 73–75.
2. Фесенко О. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2016. 256 с.
3. Бреттелл К., Холлифилд Д. Теория миграций. Москва : Центр миграционных исследований, 2007. 250 с.
4. Демографический энциклопедический словарь / под ред. Д. Валентей. Москва : Советская энциклопедия, 1985.
5. Geist В. *Sociologicky slovník*. 1992. 580 p.
6. Міграція населення. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. М. Требіна. Харків : Право, 2015.
7. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев : Наукова думка, 1979. 148 с.
8. Олефір В. Сучасна міграційна політика в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2002. № 3. С. 3–11.
9. Миграция и миграционная политика. Москва, 1992. 300 с.
10. Гарна І. Організаційно-правове регулювання міграційних процесів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право» ; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 19 с.
11. Малиновська О. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
12. Тиндик Н. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет державної податкової служби України. Київ, 2009. 48 с.
13. Рыбаковский Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. Москва, 1987. 167 с.
14. Денисюк С. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. *Форум права*. 2008. № 3. С. 111–115.
15. Мойсенко В. Некоторые вопросы управления миграционными процессами населения. *Вопросы теории и политики народонаселения*. Москва, 1970. 140 с.
16. Мосьондз С. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект). Київ, 2003. 199 с.
17. Пуригіна О., Сардак С. Міжнародна міграція : навчальний посібник. Київ, 2007. 312 с.
18. Малиновська О. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. Київ, 1997. 171 с.
19. Гнатюк П. Міграція та грошові перекази мігрантів. *Майбутнє міграції в Україні* : звіт конференції. Київ, 2011. С. 27.
20. Солт Д. Текущие тенденции в международной миграции в Европе. URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europadis/tendentsii>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ковтун Марина Сергеевна** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kovtun Marina Sergeevna** – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law of the Yaroslav Mudryi National Law University

*mskovtyn@gmail.com*