

УДК 331.556

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Комірна В.В., д.е.н.**Чуприна О.О., к.держ.упр.***Донецький державний університет управління*

У статті акцентується увага на необхідності регулювання міграційних процесів. Проаналізовано динаміку міграційного приросту населення в Україні і розподіл міжнародних мігрантів в Україні за країнами в'їзду (виїзду). Розглянуто сутність поняття «міграційна політика». Розглянуто питання, які стосуються регулювання сучасних міграційних процесів. Зазначено, що удосконалення міграційної політики України має відбуватися на основі комплексного підходу, з врахуванням специфіки країни, яка одночасно стикається з від'їздом і прийманням населення та використовується мігрантами для транзиту. Визначено концептуальні основи міграційної політики. Сформульовано основні принципи сучасної міграційної політики.

Ключові слова: міграційна політика, трудова міграція, концепція, мігрант, процеси міграції.

The article focuses on the need for regulation of migration processes. Dynamics of migration growth in Ukraine and distribution of international migrants in Ukraine by host and origin countries were analyzed. The essence of “the migration policy” concept was considered. The issues in the field of modern migration processes control were reviewed. It is stated that improvement of the migration policy of Ukraine should be based on an integrated approach, taking into account the country specifics that faces both leaving and receiving population and is used by migrants for transit. Conceptual framework of migration policy was determined. Basic principles of modern migration policy were formulated.

Key words: migration policy, labor migration, concept, migratory, migration processes.

Актуальність проблеми. Однією з умов побудови правової держави є формування аспектів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, які повинні здійснюватись з врахуванням національних інтересів, реалій соціально-економічного, політичного, етнокультурного, географічного становища держави та її територій, міграційної та демографічної ситуації, у

відповідності до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.

Слід звернути увагу, що необхідність створення системи регулювання міграційних процесів склалась під впливом ряду факторів. Серед основних з них слід відзначити наступні: зростання нелегальної міграції, загострення демографічної кризи, вплив за кордон найбільш кваліфікованої частини трудового та інтелектуального потенціалу.

Аналіз досліджень з даної проблематики свідчить, що міграційними процесами достатньо складно управляти. Але відмова від спроб регулювання територіальним рухом населення призводить до багатьох небажаних процесів, в тому числі до зростання соціальної напруженості, безробіття, зниження якості життя. Разом з тим, позитивний досвід багатьох країн світу, доводить, що ефективна міграційна політика здатна сприяти прискоренню економічного зростання і зменшенню соціальної напруженості.

Тому формування дієвої міграційної політики є одним з пріоритетних завдань держави, що обумовлює актуальність теми даної статті.

Аналіз останніх наукових досліджень. Розвитку міграційних процесів присвячені праці вітчизняних вчених, серед яких: Е.М. Лібанова [1], І.П. Майданік [2], О.А. Малиновська [3;4;5]. В трудах науковців розглядається широке коло проблем, пов'язаних із зовнішньою трудовою міграцією українських громадян, висвітлено теоретичні та прикладні аспекти трудової міграції.

Однак, концептуальні основи вітчизняної міграційної політики, засновані на теоретичних підходах до пізнання сучасних міграційних процесів, з врахуванням особливостей сучасної ситуації, потребують додаткової уваги. Це дозволить забезпечити стимулювання процесів економічної інтеграції, розвиток трудового потенціалу.

Метою роботи є аналіз концептуальних основ сучасної вітчизняної міграційної політики.

Викладення основного матеріалу дослідження. Проблеми міграції для України набувають дедалі більшої актуальності у зв'язку з її особливим географічним положенням та геополітичним розташуванням, посиленням інтеграційних процесів, у першу чергу, на європейському просторі.

Особливості географічного положення України, обумовлені розта-

шунням її території на перетині світових міграційних шляхів, а також внутрішні фактори економічного та соціального розвитку зумовлюють інтенсивність міграційних процесів як всередині країни, так і обсяги транзитної міграції через її територію.

Слід акцентувати увагу, що вигідне геополітичне розташування надає Україні великі потенційні можливості щодо розвитку як регіонів, так і держави в цілому, створює додаткові умови, пов'язані з залученням до міжнародних міграційних процесів, кількість яких зростає в сучасних умовах розвитку.

Однак, нажаль, ситуація ускладнюється тим, що більшість громадян України перебуває за кордоном у статусі нелегальних мігрантів, які є найбільш дискримінованою та незахищеною категорією іноземців. Вищевказані географічні особливості сприяють руху через країну значної кількості транзитних і імміграційних потоків.

Найпоширенішим з кількісних показників, який характеризує міграційні процеси, є сальдо міграції – різниця між кількістю осіб, що прибули на певну територію, і кількістю осіб, які вибули звідти за той самий проміжок часу. Даний показник може бути позитивним (міграційний приріст) і негативним (міграційне скорочення).

Слід зазначити, що протяг періоду, який досліджено, в Україні спостерігається постійний міграційний приріст населення (табл. 1).

Таблиця 1. Міграційний приріст (скорочення) населення в Україні за 2007-2011 роки [6, с.433-434] (осіб)

	2007	2008	2009	2010	2011
Україна	16838	14921	13447	16133	17096

Необхідно акцентувати увагу, що за період з 2007 року по 2009 рік динаміка загального коефіцієнту міграційного приросту населення дещо уповільнилась, то, починаючи з 2009 року, показник поступово зростає (табл. 2).

Таблиця 2. Загальні коефіцієнти міграційного приросту (скорочення) населення в Україні у 2007–2011 роках [6, с. 435] (на 10000 осіб наявного населення)

	2007	2008	2009	2010	2011
Україна	3,6	3,2	2,9	3,5	3,7

В цьому контексті слід погодитись з думкою Л.Л. Рибаківського, який зазначив, що міграція в демографічному розвитку будь-якої держави

може грати різні ролі: вона в разі негативного сальдо веде до скорочення чисельності населення країни, а при позитивному сальдо - служить, наряду з природним приростом, джерелом позитивної демографічної динаміки або виступає фактором компенсації природного зменшення [7, с.12].

Результати дослідження свідчать, що більшість іноземців в Україні походять із країн Співдружності незалежних держав (СНД). Серед мігрантів також чимало громадян Китаю, Ірану та Сирії. Стратегічне розташування України між Європейським Союзом (ЄС) та Російською Федерацією перетворило її на важливу транзитну зону для мігрантів, що прагнуть потрапити до ЄС і нерідко стають «вимушеними іммігрантами» через жорсткі процедури прикордонного контролю (табл.3).

Таблиця 3. Розподіл міжнародних мігрантів в Україні за країнами в'їзду (виїзду) у 2007–2011 роках

(осіб)

	2007	2008	2009	2010	2011
Кількість прибулих					
Всього, у т. ч. за країнами	46507	37323	32917	30810	31684
Країни Європи	27352	24171	21907	20845	21385
Країни Америки	814	953	912	881	912
Країни Азії	17533	11532	9665	8776	9076
Країни Африки	779	654	411	282	287
Країни Австралії та Океанії	29	13	22	26	24
Кількість вибулих					
Всього, у т. ч. за країнами	29669	22402	19470	14677	14588
Країни Європи	23827	17407	14966	11314	10173
Країни Америки	2800	1824	1446	1136	1228
Країни Азії	2809	2856	2802	2178	3060
Країни Африки	213	299	244	25	111
Країни Австралії та Океанії	20	16	12	24	16
Міграційний приріст (скорочення)					
Всього, у т. ч. за країнами	16838	14921	13447	16133	17096
Країни Європи	3525	6764	6941	9531	11212
Країни Америки	-1986	-871	-534	-255	-316
Країни Азії	14724	8676	6863	6598	6016
Країни Африки	566	355	167	257	176
Країни Австралії та Океанії	9	-3	10	2	8

Поширення еміграційних та імміграційних процесів сприяє інтеграції держави у світовий економічний простір, де обмін робочою силою повинен стати одним із напрямків міждержавного співробітництва.

Необхідно акцентувати увагу, що в умовах поширення міграційних процесів є нагальна необхідність формування дієвої міграційної по-

літики, спрямованої на комплексне вирішення проблем, пов'язаних з процесами міграції.

Звертаючи увагу на основи міграційної політики, представляється доцільним розглянути визначення даного поняття.

Як зазначає О. Хомра [8, с.50], міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення.

Л.Л. Рибаківський [9, с.36] визначає міграційну політику як систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких перш за все держава, а також суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, припускають досягнення поставлених цілей.

Міграційна політика являє собою адекватну сучасним вимогам систему поглядів, принципів, підходів, комплекс механізмів формування і реалізації державними органами та суспільними інститутами поставлених цілей і завдань в сфері міграції, спрямованих на регулювання міграційних потоків та розв'язання проблем, пов'язаних з міграційними процесами (протидія нелегальній міграції, захист мігрантів за кордоном, сприяння адаптації і інтеграції мігрантів і членів їх сімей у суспільство тощо)

М. Купіжевські відзначив дуалізм державної міграційної політики в світовій практиці: свободу еміграції в демократичних країнах – кожна людина вправі виїжджати з будь-якої країни, включаючи свою країну, а також повертатись до своєї країни відповідно до статті ст. 13 Загальної Декларації прав людини; в той же час, суверенні країни вправі контролювати притоки мігрантів, тому, від політики країн, потенціальних реципієнтів мігрантів, залежить, чи буде мати місце міграція і яка, а також обмеження на імміграцію, обмежувальна або селективна політика в сфері міграції [10].

Аналіз засвідчив, що є нагальна потреба суттєвого удосконалення міграційного законодавства, чіткого врегулювання відповідного порядку, який би передбачав обмеження кола осіб, які можуть розраховувати на право законного перебування в Україні з гуманітарних та інших вмотивованих підстав. З іншого ж боку представляється доцільним посилити державний контроль в сфері міграції, прискорити облаштування дер-

жавних кордонів та розроблення єдиної державної міграційної політики.

Необхідність формування і реалізації дієвої державної політики, спрямованої на управління міграційними процесами, обумовлена рядом процесів, які мають місце в Україні та світі. Серед основних з них слід відзначити наступні:

інтеграція України до міжнародного ринку праці;

відплив робочої сили з України до інших країн;

більшість громадян України перебуває за кордоном у статусі нелегальних мігрантів, які є найбільш дискримінованою та незахищеною категорією іноземців;

зменшення чисельності та старіння населення в Україні;

проходження територією України шляхів незаконної міграції з країн СНД, Азії та Африки, які ведуть до країн Європейського Союзу, що потребує дієвого законодавства, спрямованого на боротьбу з незаконною міграцією;

недосконалість законодавчих актів, що регулюють порядок надання, втрати та позбавлення статусу біженця;

необхідність створення умов щодо забезпечення адаптації і інтеграції мігрантів та членів їх сімей, що перебувають в Україні на законних підставах, у суспільство;

підвищення актуальності питання стосовно повернення емігрантів в Україну та розвитку циклічної міграції.

При цьому політика регулювання трудової міграції ґрунтується на наступних принципах:

- забезпечення закріплених в Конституції держави прав людини на вільний вибір місця проживання, свободу праці, свободу пересування;

- неприпустимість будь-якої дискримінації за ознаками походження, соціального стану, статі, раси, національності, мови, ставлення до релігії, місця проживання або будь-яким іншим обставинам;

- забезпечення відповідності трудового законодавства міжнародним нормам і рекомендаціям Міжнародної організації з праці;

- попередження і запобігання нелегальній трудовій міграції, співпраця з іншими державами в питаннях протидії незаконній трудовій міграції.

Слід зазначити, що удосконалення міграційної політики має

відбуватися на основі комплексного підходу, із усвідомленням усіх потенційних вигод, які може принести Україні міжнародна мобільність, разом із обумовленими нею ризиками та викликами. Однак, слід звернути увагу на необхідність врахування специфіки країни, що одночасно стикається з від'їздом і прийманням населення та використовується для транзиту мігрантами. Ця специфіка обумовлена тим, що кожний з цих напрямів характеризується різними за характером і складом міграційними потоками, які, у свою чергу, вимагають диференційованого підходу і специфічних засобів впливу.

Як справедливо зазначає автор роботи [5, с.25], комплексність передбачає також різнорівневі державні заходи, які не обмежуються лише прийняттям законодавчих норм та програм центральним керівництвом країни, а включають діяльність на місцях, постійну співпрацю центральних та місцевих органів влади. Діапазон дії сучасної міграційної політики значно розширюється, взаємопов'язаність її окремих напрямів посилюється, що сприяє оформленню цієї політики як цілісної системи, яка поєднує:

1. Протидію чинникам, що породжують еміграцію, адже, як зазначалося у доповіді Генерального секретаря ООН з міграції та розвитку, «основний принцип міграційної політики полягає в тому, що кожна людина повинна мати можливість жити і бути успішною в рідній країні» [11].
2. Власне міграційну політику, тобто систему заходів щодо регулювання переміщень населення та протидії нелегальній міграції (у т.ч. політику щодо працевлаштування громадян за кордоном, а також залучення іноземної робочої сили, студентів з-за кордону, прийому біженців).
3. Широкий спектр заходів з інтеграції іммігрантів (соціально-економічних, освітніх, культурних, політичних); забезпечення зворотності трудової міграції громадян, адаптації та реінтеграції тих, хто повернувся, заохочення грошових переказів від працівників-мігрантів на батьківщину та їх ефективного використання.
4. Забезпечення підтримки і тісного зв'язку з співвітчизниками за кор-

доном, використання фінансового, соціального, інтелектуального, політичного, демографічного потенціалу діаспори в інтересах країни, заохочення імміграції її представників.

Слід зазначити, що найважливішим кроком на шляху розвитку системи державного регулювання міграції є розробка і прийняття Концепції державної міграційної політики, яка являє собою систему поглядів на зміст і основні напрями діяльності органів державної влади в сфері регулювання міграційних процесів. Це концептуальний документ, який містить основні аспекти реалізації державної міграційної політики, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції.

Метою Концепції державної міграційної політики є визначення напрямів державної міграційної політики згідно з національними інтересами України та визначення пріоритетів державного регулювання міграційних процесів. Вона спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, підвищення рівня національної безпеки через запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідацію їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, підвищення соціального і правового захисту громадян України, які перебувають та працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів мігрантів і виконання ними обов'язків, передбачених законодавством, повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, дотримання принципів захисту національних інтересів України [12].

Концепція містить основні напрями державної міграційної політики у певних сферах. А саме: у сфері еміграції, імміграції, щодо тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Реалізація положень Концепції передбачає виконання державними органами завдань у сфері внутрішньої міграції і запобігання еміграції громадян України; щодо виїзду громадян України за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, провадження підприємницької діяльності, лікування і відпочинку; у сфері повернення

емігрантів до України; щодо в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства; у сфері боротьби з незаконною міграцією.

Аналізуючи основні засади регулювання міграційної політики в Україні, користуючись позитивним досвідом західних країн, представляється доцільним спрямування сучасної міграційної політики на відкритість для легальної трудової міграції (через ринки праці та демографічні потреби), підтримку співвітчизників-мігрантів за кордоном, а також сприяння боротьбі з усіма формами нелегальної міграції (торгівля людьми, нелегальна міграція та нелегальне проживання) з метою підтримки максимального контролю над міграційними потоками.

Дії держави мають бути спрямовані передусім на: забезпечення легальних можливостей працевлаштування в інших країнах шляхом домовленості між країнами в питаннях сприяння розвитку циркулярної міграції (наприклад, виконання українськими працівниками сезонних робіт за кордоном); створення умов для скорочення виїзду на заробітки за кордон; розвиток організованої та безпечної внутрішньої міграції громадян в інтересах задоволення потреб ринку праці України та як альтернативи виїзду на заробітки за кордон; захист прав громадян, які працюють за кордоном; заохочення повернення мігрантів на батьківщину шляхом максимального використання результатів трудової міграції в інтересах розвитку національної економіки.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні в цілому зроблено важливі кроки щодо формування основ міграційної політики. Однак, Концепція міграційної політики являє собою лише один з її компонентів, визначаючи підхід до формування системи заходів, які регулюють всю сукупність міграційних процесів згідно з національними інтересами країни.

З метою реалізації Концепції міграційної політики представляється доцільним формування Комплексного плану заходів щодо регулювання міграційних процесів в Україні і Державної міграційної програми. Вони мають сприяти впровадженню сучасної комплексної та збалансованої міграційної політики, яка охоплює законодавчу, фінансово-економічну, інформаційну та організаційну діяльність органів влади щодо регулювання міграційних процесів, спрямована на розв'язання питань адаптації

і інтеграції мігрантів як складової управління міграційними процесами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Населення України. Трудова еміграція в Україні: [монографія]/ За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В.Птухи НАН України, 2010. – 233 с.
2. Майданік І.П. Українська молодь на ринках праці зарубіжних держав: [монографія] / І.П. Майданік – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. – 176 с.
3. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: [монографія] / О.А. Малиновська – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 236 с.
4. Малиновська О. А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2011. – 40 с.
5. Малиновська О. А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2010. – 32 с.
6. Демографічний щорічник «Населення України за 2011 рік»/ відповідальний за вип. Г.М. Тимошенко. – К.: Держкомстат України, 2012. – 444 с.
7. Рыбаковский Л.Л. Современная миграционная политика России в контексте ее национальных интересов/ Л.Л. Рыбаковский // Аналитический вестник. – 2012. - № 6 (449). - С.11-26.
8. Хомра О. Міграція населення: питання теорії, методики дослідження / О. Хомра. – К.: Наукова думка, 1999. – 146 с.
9. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика / Л.Л. Рыбаковский // Современные проблемы миграции в России: материалы общерос. науч. конф., 11-13 ноября 2008 г. – М., 2008. – 90 с.
10. Купижевски М. Миграционная политика ЕС: краткое изложение/ М. Купижевски. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: un.by/f/file/eu_migration_politics.ppt.
11. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. Организация Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf.
12. Указ Президента України Про Концепцію державної міграційної політики від 30.05.2011 № 622/2011 [Електронний ресурс] - Режим доступа: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>.