

УДК 331.556

А. В. Дергач,
аспірантка кафедри управління національним господарством та економічної політики,
Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

A. Dergach,
graduate student of the Department of National Economy and Economic Policy,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, m. Kyiv

ADJUSTING OF MIGRATORY PROCESSES IS IN MODERN TERMS

Обґрунтовано ключове положення дослідження: відсутність продуманої і збалансованої державної міграційної політики з урахуванням системи механізмів регулювання.

Зазначається складність державного і міждержавного регулювання міграційних процесів у зв'язку з геополітичними змінами.

Вказується на різномірність і різноспрямованість міграційних потоків, що в сучасних умовах вийшли за рамки керованості, а їх стихійний розвиток неминуче веде до цілого ряду негативних результатів. Тому управління міграційними процесами стає першочерговим, політично актуальним завданням, що стоїть перед українською державою.

Key position of research is reasonable: absence of carefully thought out and balanced public migratory policy taking into account the system of adjusting mechanisms. Complication of government and intergovernmental control of migratory processes is marked in connection with geopolitical changes. Specified on heterogeneity of migratory streams, that in modern terms went out for the scopes of dirigibility, and them elemental development unavoidable conduces to a number of negative results. Therefore a management migratory processes becomes a near-term, politically actual task that stands efore Ukrainian state.

Ключові слова: механізми державного управління, державне регулювання, міграція, міграційний процес, інтеграція.

Key words: mechanisms of public administration, public regulation, migration, migratory process, integration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сьогоднішній день не існує єдиної, добре відпрацьованої й загальновизнаної правової бази для врегулювання проблем міжнародної трудової міграції, однак діє чітка тенденція досягнення правового врегулювання кадрового аспекту міжнародних угод.

Незважаючи на те, що уряд кожної країни суверенний у своєму праві визначати напрямки і цілі міграційної політики, при розробці комплексу заходів, які регулюють процеси зовнішньої трудової міграції, доцільно притримуватися визначених правових стандартів, закріплених у документах міжнародних організацій.

Ратифікуючи міжнародні конвенції країни, які регламентують процес трудової міграції, визнають пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством, яке має важливе значення як для самої країни з погляду її інтеграції у світове співтовариство, так і для мігрантів, чії права за кордоном істотно розширюються.

Вивчення та використання відповідних правових документів міжнародних організацій має велике значення стосовно українського законодавства, оскільки при формуванні національної політики в області зовнішньої трудової міграції повинні бути враховані вимоги міжнародних конвенцій.

У найзагальнішому форматі суть регулювання міграційних процесів можна визначити політичними, економічними, соціальними, гуманітарними завданнями, які стоять перед країнами. Водночас вироблення мети, механізмів і засобів реалізації міграційної політики носить територіально-диференційований характер, і здебільшого залежить від геополітичних, гео економічних та геокультурних умов стосовно спрямованості потоку трудових мігрантів. При цьому міграційна політика країн імпортерів і країн-експортерів робочої сили має значні, іноді діаметральні, розходження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Актуалізація проблем міграції населення, робочої сили і капіталу зумовила появу різноманітних наукових шкіл, побудованих на часто діаметрально протилежних теоретичних позиціях лібералізму і консерватизму. Загалом, наукові роботи, що публічно (відкрито) появилися в Україні впродовж років її незалежності, як правило, містять кількісні характеристики і меншою мірою, якісні оцінки, вже не кажучи про політичні висновки та рекомендації керівництву держави.

Етнічні та етнополітичні аспекти міграції висвітлюються в роботах Ю. Бачинського, В. Євтуха, М. Пірен, В. Трощинського тощо. У працях Д. Бузницького, П. Бурлаки, О. Піскуна, С. Рубанова, С. Чеховича розглянуті проблеми міграційного права, правового статусу, судового захисту біженців, осіб, що шукають політичного притулку. Велике значення в плані розуміння суті трудових міграційних процесів представляють праці Е. Лібанової, О. Позняка, М. Ксендзика, С. Пирожкова, О. Хомри тощо. Проблеми міграційного капіталу розкриваються у дослідженнях А. Гайдуцького. Праці О. Малиновської, С. Пирожкова, Т. Романюк, О. Хомри і ряду інших авторів, присвячені вивченню проблем управління зовнішньою, нелегальною міграцією.

Не зважаючи на такий потужний науковий доробок, ряд проблем науково-теоретичного обґрунтування оптимізації розвитку міграційних процесів і особливо в частині практико-орієнтованого напрямку як оперативне управління, стратегічне передбачування, регулювання тощо потребують в сучасних умовах додаткових, секторальних досліджень.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є виявлення соціальних (вразливих) передумов і наслідків міграційних процесів в сучасному українському суспільстві, розробка концептуальних підстав щодо державного впливу, спрямованого на оптимізацію міграційної ситуації.

Мета досягається завдяки вирішенню наступних взаємопов'язаних завдань:

- проаналізувати суть міграційних процесів у європейському регіоні та визначити соціальний статус мігранта;
- визначити головні тенденції сучасних міграцій в ЄС і запропонувати систему заходів щодо оптимізації міграційної політики держави;
- систематизувати основні фактори регулювання міграції населення та виявити механізми формування міграційних потоків;
- здійснити аналіз протиріч у взаєминах відправляючої і приймаючої сторін мігрантів, що обумовлюють дію мотиваційного механізму.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Початок XXI ст. в Європі відзначається двома основними демографічними тенденціями: зростанням кількості країн, де зменшується кількість місцевого населення, і зростанням кількості країн з позитивним міграційним балансом. У результаті цього в багатьох випадках розмір міграційного сальдо визначає рівень зростання чи зменшення населення в тій чи іншій країні. Так, на 2003 р. зростання населення тільки за рахунок

імміграції спостерігалось в Австрії, Чехії, Італії, Німеччині, Греції, Словенії та Словаччині. Перспектива розширення Європейського Союзу і приєднання десяти нових членів (Латвія, Литва, Естонія, Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Кіпр, Мальта, Словенія) з 1 травня 2004 р. викликала занепокоєння щодо різкого зростання міграційних потоків з нових країн — членів ЄС до країн Західної Європи. Після тривалих дискусій було виокремлено кілька причин, які унеможлилювали масову імміграцію до старих країн-членів ЄС. По-перше, як зазначалось, найбільша імміграційна хвиля до країн Західної Європи вже відбулась, і тепер міграційний тиск буде перенесений на нові країни-члени ЄС.

Міграція — ключовий чинник розвитку. Від міграції залежить виживання розвинених економік світу. Необхідно нагадати, що міграція — це не утилітарний аспект економіки, але явище, безпосередньо пов'язане з людьми. У глобалізованому світі, в якому переважають капіталістичні економічні відносини, головну роль у регулюванні міграції грають чесна робота, трудові відносини, соціальний захист і соціальна згуртованість.

За визначенням ООН, мігрант — це людина іноземного походження, що проживає за межами своєї країни народження або громадянства протягом мінімум одного року. За даними Відділу народонаселення ООН, що зібрані зі звітів урядів різних країн, в 2013 р. у світі налічувалося 232 млн мігрантів. А трохи раніше, станом на 2010 р. з 214 млн чоловік, які проживали за межами своєї країни народження / походження, 105 млн були економічно активними [2, с. 1], тобто працювали за наймом, займалися власним бізнесом або іншим чином виконували оплачувану роботу. Згідно з розрахунками, на одного економічно активного дорослого припадає один утриманець. Виходячи з цього, 90% мігрантів відносяться або до економічно активних, або до залежних від них утриманців [2, с. 1].

Проте ці дані представляються неповними, оскільки статистика не враховує мільйони тимчасових мігрантів, що виїжджають зі своїх країн на нетривалий термін, сезонних працівників, а також працівників, зайнятих за кордоном без зміни країни постійного місця проживання.

Міграція на сучасному етапі — це, безперечно, один з найважливіших ресурсів робочої сили в XXI столітті. В Європі дефіцит професійних кадрів, скажімо, у сфері інформаційно-комунікаційних технологій оцінюється в 30—40 тисяч осіб, серед них близько 10 тисяч — у Німеччині. Ще 25 тисяч осіб бракує німецьким високотехнологічним галузям — машино- та автомобілебудування.

Для залучення "дармової" інтелектуально — робочої сили було запроваджено "Блакитну картку" ("Blue Card"), мета якої — всебічне полегшення умов для міграції висококваліфікованих працівників у країни Європейського Союзу із різних країн.

Розширення ЄС в останнє десятиліття, світова економічна криза, проблеми працевлаштування власних громадян, а також зростаюча кількість біженців через військові конфлікти в Африці, на Близькому Сході сприяли тому, що вирішенню питань міграції і насамперед нелегальної міграції у країнах Європейського Союзу стала приділятися значна увага.

Так, 8 жовтня 2015 року через масовий наплив біженців Рада ЄС з питань юстиції та внутрішніх справ затвердила всеохопний план дій щодо активізації політики повернення нелегальних мігрантів до їхніх країн.

Водночас ці дії не стосуватимуться біженців, які перебувають під міжнародно-правовим захистом. Міністр закордонних та європейських справ головуючого в ЄС Люксембургу Жан Асселборн заявив: "Ми завжди казали, що повинні захищати тих, хто потребує міжнародного захисту. Однак ті, хто не потребує міжнародного захисту, повинні бути повернені до своїх країн".

За інформацією видання, рішення про майбутню політику повернення нелегальних мігрантів передбачає всеохопний комплекс заходів щодо посилення співробітництва між країнами-членами, третіми країнами, агентством ЄС з управління кордонами Frontex у питанні реадмісії нелегальних мігрантів з території Євросоюзу.

Особлива роль у плані також покладається на дипломатичні представництва ЄС у країнах, які є найбільшими джерелами нелегальних мігрантів. Так, для координації політики ЄС з повернення нелегальних мігрантів новостворені Європейські міграційні офіси зв'язку будуть розгорнуті до кінця 2015 року в Єгипті, Марокко, Лівані, Нігері, Нігерії, Сенегалі, Пакистані, Сербії, Ефіопії, Тунісі, Туреччині, Судані та Йорданії.

22 вересня 2015 року в Євросоюзі домовились про квоти на розселення мігрантів. Відповідно до цього плану, Європа може розселити до 120 000 тисяч біженців, більшість із яких погодилися прийняти Німеччина, Франція й Іспанія. За ними слідує Польща, Нідерланди, Бельгія та Швеція. План передбачає квоти для кожної держави. Проти голосували країни Центральної Європи, такі як Чехія, Словаччина, Румунія та Угорщина. Фінляндія ж утрималася. Схема прийняття мігрантів, як нам видається, мала б бути добровільною. Хоча, як на наш погляд, ці країни скоріше за все матимуть невеликий вибір в цьому питанні. Згідно з правилами ЄС, країна, яка не згодна з політикою щодо міграції, яку застосували до неї, може звернутись зі скаргою до Європейської Ради. На тих країн-членів, які відмовляються прийняти мігрантів, накладатимуть грошовий штраф у розмірі 0,002% від ВВП [1].

За оцінкою ООН, цього року кількість мігрантів у країни Європи вже перевищила 300 тис. людей. Нова система розподілу біженців буде заснована на економічних показниках країн, чисельності їх населення, рівні безробіття та кількості біженців.

Представники Німеччини заявили, що ФРН розраховує ще в цьому (2015 р.) прийняти 800 тис. біженців. За словами віце-канцлера ФРН Зігмара Габріеля, країна зможе приймати по 500 тис. біженців щороку протягом кількох років [1].

Зважаючи на це, Європейська комісія представила список невідкладних заходів, які будуть вжиті у відповідь на кризову ситуацію з нелегальними мігрантами в Середземному морі, а також кроки, які повинні бути прийняті найближчими роками, щоб краще управляти міграційними процесами.

Крім того, Єврокомісія розробляє додаткові ініціативи, засновані на чотирьох аспектах, для поліпшення процесу управління міграцією.

Зниження стимулів для нелегальної міграції, зокрема, шляхом включення європейських офіцерів з міграції в делегації ЄС у ключових третіх країнах; внесення змін у правову основу нової програми швидкого повернення, узгодженої з прикордонним агентством ЄС (Frontex); нові заходи, які зроблять нелегальне перевезення людей дуже ризикованим; усунення ключових причин нелегальної міграції шляхом розвитку співробітництва та гуманітарної допомоги.

Управління кордонами — порятунок життів і забезпечення безпеки зовнішніх кордонів, зокрема, шляхом зміцнення ролі і потенціалу Frontex; допомога у зміцненні потенціалу третіх країн у сфері управління їх кордонами; подальше об'єднання, в разі необхідності, деяких функцій берегової охорони на рівні ЄС.

Сильна загальна політика надання притулку: пріоритетом є забезпечення повної та послідовної реалізації Спільної європейської системи надання притулку, зокрема шляхом сприяння надання систематичної ідентифікації та відбитків пальців.

Нова політика легальної міграції: акцентування на підтримці іміджу Європи, де є демографічний спад, як привабливого місця для мігрантів, зокрема, шляхом модернізації схеми "Блакитної картки", максимізації вигод від міграційної політики, в тому числі шляхом забезпечення більш дешевих, швидких і безпечних грошових переказів [4].

Однак проблема вироблення спільної міграційної політики у рамках ЄС має не тільки економічну та гуманітарну складову, — на неї великою мірою впливають політичні розбіжності. Країни півночі й півдня Європи, країни "периферії" та ті, що розміщені всередині континенту, все ще обстоюють різні підходи. І поки що ніякі людські трагедії не здатні примусити їх діяти одноставно.

Незважаючи на те, що міграція в основному пов'язана з процесами трудової мобільності, економічними показниками і зайнятістю, регулювання у сфері міграції в багатьох країнах і регіонах звелось до функцій контролю та охорони правопорядку.

Регулюванням міграції в приймаючих країнах займалися переважно міністерства праці та зайнятості. Така тенденція відображала пріоритети регулювання ринку праці, забезпечення захисту працівників, розвитку міжнародних трудових відносин та ведення соціального діалогу. Впорядкування зростаючого контингенту іноземної робочої сили установами, які виконують контрольні функції, веде до зміщення акцентів у правозастосуванні в галузі трудових відносин. Вони зміщуються з забезпечення стандартів праці до використання інструментів контролю в області імміграційної політики та охорони правопорядку при вирішенні трудових конфліктів на шкоду соціальному діалогу.

Використання праці мігрантів — дешевої, покірної, що легко адаптується, робочої сили, від якої можна позбутися без соціальних наслідків, — тепер не просто бажано. Для багатьох держав забезпечення наявності трудових ресурсів усередині країни для виконання роботи і підтримки економіки на плаву стало життєво важливим. І вже не має значення, що це за робота і хто її

виконує. Незважаючи на риторику про необхідність регулювання міграції, робота мігрантів залишається невідповідною. Цей факт часто ігнорується, оскільки вони дають дешеву доступну працю, необхідну для підтримки життєздатності підприємств, забезпечення зайнятості та конкуренції. При цьому соціальні та людські витрати залишаються високими.

У результаті міграції відбувається омолодження робочої сили, забезпечується життєздатність сільськогосподарства, будівництва, охорони здоров'я, готельного та ресторанного бізнесу, туризму та інших секторів економіки. За рахунок мігрантів задовольняється зростаючий попит на вміння та навички і створюються стимули для підприємницької діяльності. Грошові перекази мігрантів, передача досвіду і навичок, інвестиції та зростання товарообігу сприяють економічному розвитку і процвітанню багатьох країн світу.

ВИСНОВКИ

Міграція у короткотривалому періоді — це, по-перше, найважливіший ресурс економічного розвитку і зростання продуктивності праці для високо розвинутих країн; по-друге, основний інструмент поповнення дефіциту кваліфікованої і робочої сили; по-третє, засіб компенсації зниження в силу демографічних факторів чисельності робочої сили і старіння населення; по-четверте, ключовий фактор регіональної економічної інтеграції, що забезпечує розвиток і добробут суспільства.

Недостатнє наукове осмислення впливу міграційних процесів у довготривалому періоді на українське суспільство, а також вади в адміністративному та соціально-економічному управлінні ними вкупі з іншими обставинами обумовлює ряд несприятливих наслідків.

По-перше, спостерігається низький рівень передбачуваності та прогнозованості процесів міграції та її наслідків для приймаючих сторін-країн.

По-друге, слабо використовується потенціал зовнішньої і внутрішньої міграції населення з метою поліпшення соціально-економічної та культурно-духовної ситуації в Україні.

По-третє, найчастіше стихійний (нерегульований) характер міграції, в якій до теперішнього часу чималу частку становлять нелегальні мігранти, очевидно, призводитиме до погіршення міжетнічних, та міжконфе-

сійних відносин, сприятиме зростанню національної і соціальної напруженості, загостренню кримінальної обстановки в регіонах їх розселення.

По-четверте, прогалини в системі адміністративно-правового та соціального регулювання міграційних процесів обумовлюватимуть поширення неформальних (найчастіше негативних) практик у діях регіональних органів державної влади та муніципального управління, а також у діях роботодавців.

Література:

1. В Європі критикують квоти для мігрантів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150923_eu_quotas_critics_she
2. МОТ. Международная трудовая миграция: подход, основанный на правах. Международное бюро труда. — Женева, 2010. — С. 1.
3. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15>
4. Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm

References:

1. BBC (2015), "In Europe criticized quotas for migrants", available at: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/09/150923_eu_quotas_critics_she (Accessed 10 Nov 2015).
 2. The International Labour Office (2010), *Mezhdunarodnaia trudovaia myhratsyia: podkhod, osnovannyj na pravakh* [International labor migration: an approach based on rights], The International Labour Office, Geneva.
 3. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), *The Law of Ukraine "On approval of the method of risk analysis to counter illegal migration"*, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15> (Accessed 10 Nov 2015).
 4. European Commission (2015), "Managing migration better in all aspects: A European Agenda on Migration", available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_en.htm (Accessed 10 Nov 2015).
- Стаття надійшла до редакції 24.11.2015 р.*

ПЕРЕДПЛАТА

ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНЬСКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"