

УДК 314.7

Сафонов Ю. М.,

*д.е.н., професор, начальник відділу,
Міністерство освіти і науки України, м. Київ***МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ТА МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто міграційні процеси. В умовах зростаючої глобалізації та розширення світових економічних відносин ці процеси поглиблюються. Оптимізація міграційних потоків є важливим завданням подальшого успішного соціально-економічного розвитку держави. Розглянуто державну міграційну політику України.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, міграційні процеси, державне регулювання.

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В УКРАИНЕ

Сафонов Ю. Н.

В статье рассмотрены миграционные процессы. В условиях растущей глобализации и расширения мировых экономических отношений эти процессы углубляются. Оптимизация миграционных потоков является важнейшей задачей дальнейшего успешного социально-экономического развития государства. Рассмотрена государственная миграционная политика Украины.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, миграционные процессы, государственное регулирование.

MIGRATION POLICY AND MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE

Safonov Y.

The article describes the migration process. In a globalized world economy labor migration plays a leading role among the forms of international economic relations. Influenced by the intensification of production processes, the spread of new technologies, internationalization of financial flows, restructuring of national economies, due to scientific, technical and information and communications revolution labor migration affects all processes in the society and generates significant economic, political, social, natural problems, but also promotes the balancing of public relations, elimination of social tension, realizing the human right to a free life and work in the country where it can bring a significant contribution to world production and their own welfare. In an increasingly globalized world and the expansion of economic relations these processes are deepened. Optimization of migratory flows is a critical objective of further successful social and economic development of the state. The state migration policy is considered.

Keywords: migration, migration policy, migration processes, state regulation.

Постановка проблеми. Однією з умов побудови держави є формування аспектів її міграційної політики та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, які повинні здійснюватись з урахуванням національних інтересів, реалій

соціально-економічного, політичного, етнокультурного, географічного становища держави та її території, міграційної та демографічної ситуації.

В умовах глобалізації світового господарства міграція робочої сили відіграє провідну роль серед форм прояву міжнародних економічних відносин. Під впливом інтенсифікації виробничих процесів, поширення новітніх технологій, інтернаціоналізації фінансових потоків, структурної перебудови національних економік, у зв'язку з науково-технічною та інформаційно-комунікаційною революцією трудова міграція впливає на всі процеси в суспільстві та породжує вагомі економічні, політичні, соціальні, природні проблеми, але водночас сприяє збалансуванню суспільних відносин, ліквідації соціальної напруженості, реалізуючи права людини на вільне життя і працю в тій країні, де вона може привнести вагомий внесок у світове виробництво та власний добробут.

В теперішній час система державного управління України не демонструє здатності до реалізації системної та комплексної міграційної методології, відрізняється фрагментарністю підходів до вирішення соціальних питань. Практика державного регулювання міграційних процесів за роки незалежності свідчить про нерівномірний розподіл організаційно-управлінських зусиль, розпорошенні ресурсів, а отже, недостатньої здатності за допомогою механізмів державного регулювання упорядковувати міграційну поведінку, мінімізувати її негативні наслідки.

Випереджаюче скорочення трудових ресурсів зумовлює зростання потреби в іноземній робочій силі та посилення потоків неконтрольованої тіньової міграції робочої сили в Україну. Відтак, актуальною проблемою є реальна оцінка наслідків сучасних міграційних рухів, забезпечення відповідності структури міграційних потоків потребам суспільства, запровадження комплексу заходів щодо запобігання негативному впливу тіньової міграції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням державного регулювання міграційних процесів присвячено чимало наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на імміграційні процеси займалися такі дослідники, як: М. Денисенко, В. Іонцев, Е. Лібанова, О. Малиновська [5], В. Моїсеєнко, В. Переведенцев, О. Позняк, І. Прибиткова, О. Пуригіна, Т. Регент, Л. Рибаківський, Ю. Римаренко, С. Сардак, О. Хомра, Б. Хорєв та ін.

Метою статті є аналіз міграційних процесів в Україні та визначення методів розробки механізмів комплексної міграційної політики, що сприяла б ефективному перерозподілу людського потенціалу для підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Досягнення зазначеної мети обумовлює необхідність вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність поняття державної міграційної політики;
- визначити роль держави в регулюванні міграційних процесів;
- узагальнити досвід зарубіжних країн щодо державного регулювання міграційних процесів;
- з'ясувати особливості державного регулювання міграції в Україні, його правового та організаційно-адміністративного забезпечення, виявити суперечності у цій сфері та опрацювати пропозиції щодо вдосконалення форм і методів діяльності владних органів;
- проаналізувати структуру міграційних потоків в Україні;
- зробити аналіз динаміки міграційних процесів в Україні;
- визначити фактори та засоби державного впливу на міграцію, а також пріоритетні

напрямки удосконалення державної міграційної політики;

– опрацювати практичні заходи вдосконалення державного регулювання міграційних процесів.

Основні результати дослідження. Україна вважається країною підвищеного міграційного ризику, пов'язаного з виїзною міграцією громадян України, втім реальні ризики є переважно не в площині високого міграційного потенціалу країни, а в низькій готовності держави сформулювати та втілити цілісну, сучасну, інституційно та нормативно забезпечену міграційну політику.

Українська міграційна політика має фрагментарний характер: ряд суттєвих елементів міграційної політики або не розвинені, або взагалі відсутні в практиці. Міграційна політика недостатньо відображає регіональний контекст і не використовує у достатній мірі можливості співпраці із зарубіжними партнерами, насамперед ЄС, з метою підвищення стандартів міграційної політики загалом та запозичення сучасних технологій. Це знайшло відображення у зростанні відтоку висококваліфікованого населення в країни ближнього і далекого зарубіжжя, появи некваліфікованої робочої сили в промислово розвинутих регіонах країни.

Формування цілісної системи державного регулювання міграції робочої сили в Україні ще не завершено, що підтверджується відсутністю концепції міграційної політики, яка б об'єднувала зусилля всіх гілок влади, громадських організацій, ЗМІ та інших політичних суб'єктів для досягнення конкретної спільної мети. Недостатня увага приділяється найважливішим напрямкам здійснення міграційної політики, зокрема: регулюванню трудової еміграції громадян та імміграції іноземної робочої сили, які зважаючи на масштабність та соціально-економічну значущість фактично відбуваються поза державою.

Складність сучасної демографічної ситуації в Україні загострюється зростанням кількості міграційних потоків зі Сходу, яким притаманні динамічність та невпорядкованість. Можливість передбачення тенденцій міграційних процесів – причин, періодичності, спрямованості – дозволить уникнути їхніх негативних наслідків та використати їх переваги. У зв'язку з цим постає проблема ефективності механізмів регулювання, що сприятиме підвищенню продуктивності державного управління соціально-економічним розвитком на різних рівнях. Необхідність активного втручання урядових структур у перебіг міграційних процесів є очевидною, однак діяльність держави в жодному разі не повинна зводитися до заборонних заходів, наслідком яких може бути зростання нелегальної міграції та підвищення напруженості у суспільстві.

Багатоаспектний вплив міжнародного руху робочої сили на розвиток країн-учасниць міграційного процесу зумовлює об'єктивну необхідність регулювання зовнішньої трудової міграції. У сучасній практиці контроль за потоками людських ресурсів здійснюється не лише в межах міграційної політики на світовому (міждержавному), а й на національному (державному) рівні.

На національному рівні міграційна політика представлена сукупністю законодавчих, інституційних, інформаційно-аналітичних та інших заходів окремої держави. Міграційна політика будь-якої країни покликана моніторити процеси трудової міграції, їх сучасні тенденції і явища, оперативно реагувати на кон'юнктуру та контролювати їх з метою

підпорядкування загальнонаціональним і регіональним інтересам та особистим потребам мігрантів.

Існує декілька основних функцій державної міграційної політики: регулятивна (упорядкування зовнішніх міграційних потоків шляхом прийняття нормативно-правових актів; укладання дво- і багатосторонніх договорів; регулярної участі в роботі міжнародних інститутів, що опікуються питаннями міждержавної міграції населення); моніторингова (контроль за розгортанням міграційних процесів, протидія злочинним каналам нелегальної міграції тощо); інтегруюча (залучення іноземних мігрантів до суспільного життя завдяки отриманню ними права на проживання чи громадянства, забезпеченню гідного соціального захисту, сприянню в безпосередній адаптації на новому місці); дипломатична (пошук та прийняття практичних рішень, спрямованих на подолання конфліктних ситуацій, спричинених активізацією міграційного руху) [10].

У теперішній час більшість країн світу одночасно експортує власну та імпортує іноземну робочу силу. З огляду на цілісну структуру державної міграційної політики зазвичай утворюють дві основні складові: еміграційна та імміграційна (рис.1). Як підтверджує практика, на різних історичних етапах в міграційній політиці держави провідну роль може відігравати будь-яка з них, визначаючи у цілому сутність національного управління міграційними процесами. Заслуговує на увагу і той факт, що кожна зі згаданих складових переслідує власні цілі та використовує відмінні методи їх досягнення.

Безпосередній контроль за розгортанням міграційних потоків здійснюється на основі національного законодавства, яке є основоположним при формуванні міграційної політики держави. Окрім створення національної правової бази, запорукою успішної реалізації державної міграційної політики є формування інститутів, відповідальних за управління зовнішньою трудовою міграцією; належне кадрове впорядкування спеціалізованих органів державної влади; забезпечення достатньої матеріальної та фінансової бази регулювання міграційного руху; утвердження наукового та інформаційного супроводу управлінського процесу.

Важливе місце у структурі міграційної політики займає еміграційна складова. Основою еміграційної політики є регулювання трьох основних стадій еміграційного процесу, що включає виїзд національних трудових ресурсів за кордон, їх перебування в чужій країні, а також повернення додому. Основою нормативно-правової бази, на яку спирається еміграційна політика є Конституція держави, національного законодавства, дво- і багатосторонніх міжнародних угод.

На практиці організація державою еміграційного контролю передбачає досягнення наступних цілей:

- забезпечення зворотного характеру зовнішньої трудової міграції;
- реалізація права громадян на свободу переміщень та працевлаштування;
- належний захист прав та інтересів робітників у країнах перебування;
- покращення ситуації на національному ринку праці (завдяки скороченню безробіття або від отримання потрібних йому фахівців після повернення трудових мігрантів, що освоїли нові спеціальності, на батьківщину);
- обмеження виїзду працюючих у тих секторах економіки, забезпечення яких кваліфікованими кадрами є недостатнім;

- сприяння регулярному надходженню в країну і ефективному використанню міграційного капіталу на користь національної економіки;
- нарощування експорту вітчизняної продукції.



Рис. 1. Загальна структура державної міграційної політики

Досягнення вищезазначених цілей покликане забезпечити сталий соціально-економічний розвиток держав, що експортують робочу силу.

На сучасному етапі чимала кількість країн, насамперед розвинуті держави Заходу, у своїй міграційній політиці пріоритетне місце відводять імміграційній складовій. До основних цілей, які має на меті імміграційна політика держави, необхідно віднести:

- захист національного ринку праці від небажаної конкуренції внаслідок неконтрольованого притоку заробітчан із-за кордону;
- посилення національної безпеки в умовах активізації транснаціональної організованої злочинності, світового тероризму тощо;
- збереження або модифікація етнокультурної структури населення;
- задоволення потреб національної економіки в робочій силі певної спеціалізації;
- забезпечення раціонального (ефективного) використання іноземних трудових ресурсів;

- вирішення нагальних проблем, пов'язаних із загостренням демографічної кризи;
- реалізація відповідних заходів щодо належного облаштування, адаптації та інтеграції іммігрантів в приймаючому суспільстві.

Система державних заходів з регулювання імміграції трудових ресурсів зазвичай передбачає розробку та імплементацію законодавства щодо особливостей перебування заробітчани на території країни прийому, їхнього статусу тощо, формування уповноважених органів, що безпосередньо опікуються проблемами трудової імміграції (як правило, ці інститути створюються при Міністерстві праці і Внутрішніх справ); укладання міждержавних угод та приєднання до міжнародних конвенцій із питань регулювання імміграції робочої сили.

Державне регулювання міграції робочої сили розглядається як цілеспрямована діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації пріоритетів міграційної політики, регламентації чисельності та якості робочої сили в країні шляхом запровадження відповідних юридично-правових, економічних, фінансових, організаційних, інформаційних і соціальних заходів.

Систему суб'єктів державного регулювання міграційними процесами в Україні можна розподілити на: суб'єктів загального регулювання міграційними процесами та органи державного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні.

До системи суб'єктів загального регулювання міграційними процесами в Україні відносяться Верховна Рада України, Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Рада національної безпеки і оборони, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їх перебування на території України.

До другої групи належать органи виконавчої влади. На національному рівні ці функції покладені на такі державні органи та відомства: Державну міграційну службу, Державну прикордонну службу України, Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Митну службу України та Раду національної безпеки та оборони.

Існує значна кількість органів державного управління (центральных, регіональних та місцевих), які здійснюють регулювання міграційних процесів. Через це спостерігається наявність дублювання повноважень та нераціональність їх використання. З метою усунення цих недоліків була створена Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади з відповідними структурними підрозділами як єдиний державний орган, на який покладені функції щодо здійснення державної міграційної політики.

Державна міграційна служба України створена відповідно до Указу Президента України від 07.12.2010 № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" на базі Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України та Державного комітету у справах національностей та релігій (останній ліквідовано зазначеним Указом Президента).

Указом Президента України від 6 квітня 2011 року №405/2011 "Питання Державної міграційної служби України" затверджено Положення про Державну міграційну службу України, згідно з яким Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним

органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Вона входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС України здійснює свої повноваження щодо виконання завдань із реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній міграції, а також із притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері реєстрації фізичних осіб, видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, як безпосередньо, так і через підрозділ міліції міграційного контролю Міністерства, який, передбачено утворити в МВС України.

Основними завданнями ДМС України є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

- реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Висновок. Міграція перетворюється на вагомий чинник розвитку, боротьби із бідністю, досягнення проголошених ООН цілей тисячоліття. Разом з тим, уряди багатьох держав не здатні скористатися можливостями, які надає міграція. До них належить і Україна, де формування державної міграційної політики, як і її інституційне забезпечення, все ще не завершено. Подолання проблем у міграційній сфері, використання позитивного потенціалу міграції потребують удосконалення національного міграційного законодавства, становлення адміністративних органів з його виконання, розвитку міжнародного співробітництва у відповідній сфері.

Тенденції розвитку міграційних процесів є взаємозалежними з політичними, економічними, соціальними, географічними, природними та іншими чинниками розвитку людського суспільства. Проте міжнародна практика не дає підстав стверджувати, що людством уже вироблені універсальні і загально визначені правові механізми, здатні гарантувати цілком оптимістичне та безконфліктне регулювання міграцій, захисту прав певних категорій осіб, які беруть участь у цих процесах.

1. *Постанова Кабінету Міністрів № 643 «Про утворення Державної міграційної служби України»* : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643-2009-%D0%BF>

2. *Указ Президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”* : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>

3. Указ Президента України №405/2011 “Питання Державної міграційної служби України” : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>
4. Азрилиян А. Н. Новый экономический словарь: 10000 терминов / [авт. и сост.: А. Н. Азрилиян и др.]; под ред. А. Н. Азрилияна. – М.: Ин-т новой экономики, 2009.
5. Малиновська О. А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні / О. А. Малиновська. - К.: НІСД, 1997.
6. Петрова Т. П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т. П. Петрова. — К., 1991.
7. Стацак А. Д. Державна міграційна політика, міграційне регулювання та міграційний менеджмент в Україні та Харківському регіоні / А. Д. Стацак. - Х.: Центр навчальної літератури, 2008.
8. Курій Л. О. Регулювання міграційних процесів в системі формування конкурентоспроможності економічної системи України / Л. О. Курій : матер. X Міжнар. наук.-практ. конф. [«Формування конкурентоспроможності в умовах зростання мобільності людського капіталу»], (Хмельницький 22.07.2012 р.) – Хмельницький: ХНУ, 2012.
9. Кушнірчук-Ставнича О. М. Державне управління міграційними процесами в умовах деформації інформаційного простору : [Електронний ресурс] / О. М. Кушнірчук-Ставнича // Наукові записки [Національного університету "Острозька академія"]. Сер. : Культура і соціальні комунікації. - 2012. - Вип. 3.
10. Рязанцев С. В. Трудовая миграция женщин из России: выезд, трудоустройство и защита прав: [монография] / С. В. Рязанцев, М. Ф. Ткаченко. – М.: Наука, 2008.