

ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПЦІЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА НАПРЯМИ ЇЇ РОЗВИТКУ

Наукові праці МАУП, 2013, вип. 2(37), с. 66–71

У контексті дослідження засад формування сучасної міграційної політики в Україні розглянуто моделі міграційної політики, а також програма та основні етапи її реалізації.

Як показує аналіз сьогодення, генезис і розвиток міграційних потоків є наслідком впливу великої кількості різноманітних за своєю сутністю факторів, які дуже часто виходять за межі міграційної політики. У зв'язку з цим підхід до регулювання зовнішньої міграції має бути комплексним, охоплювати усю сукупність факторів її розвитку, що й забезпечить коригування (в аспекті управління трудовою міграцією) економічних і соціальних змін. Ефективність міграційної політики залежить від того, наскільки гармонійно будуть задіяні усі важелі впливу на господарський комплекс і суспільство.

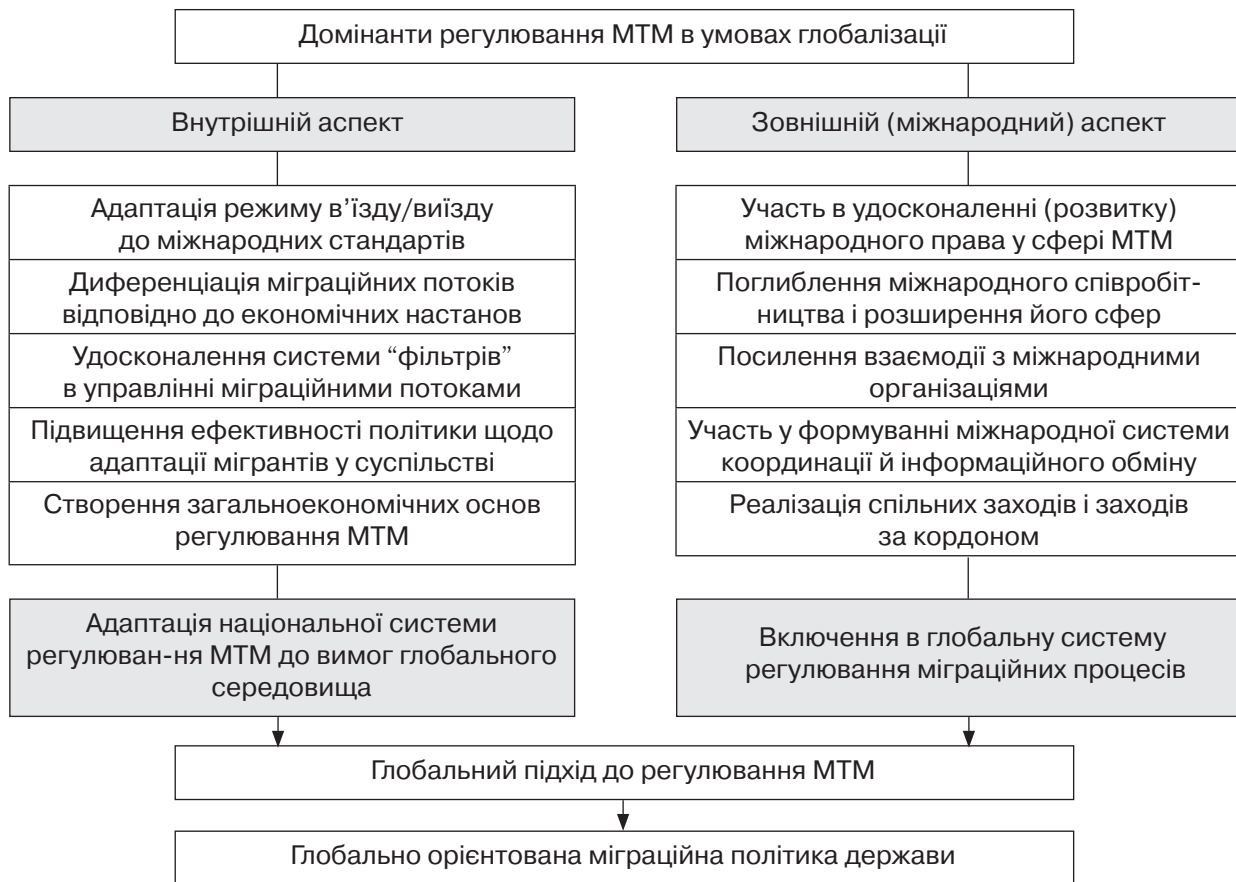
Фундаментальне значення для ефективного регулювання зовнішньої міграції в умовах глобалізації має урахування змін у масштабах і напрямках міграційних потоків, а також особливостей розвитку міграційних зв'язків у всіх світових центрах міграції. Особлива увага має приділятися змінам у міграційній політиці країн (різних груп) та інтеграційних угруповань, у рамках яких здійснюється узгодження дій щодо регулювання міжнародної трудової міграції (МТМ).

За основу формування міграційної політики України необхідно обрати домінанти політики розвинених країн світу, які втілюють глобально орієнтований підхід у розв'язанні проблем регулювання міграції (див. рис.). Слід зазначити, що сучасним домінантам міграційної політики відповідає і певний тип адміністративного забезпечення (організації

роботи органів державної влади), що дає змогу вирішувати більший спектр завдань, які мають міжнародний аспект [1].

Для реалізації представлених детермінант важливо враховувати можливості виконання заходів, які включені у міграційну політику розвинених країн. У зв'язку з цим домінанти міграційної політики мають бути розділені на кілька категорій: по-перше, залежно від важливості в конкретних умовах; по-друге, залежно від перехідного періоду, необхідного для адаптації змін і нововведень і, по-третє, від обсягу ресурсів, необхідних для їх повноцінної реалізації на практиці. Це дає можливість виокремити першочергові зміни, які стануть початком інтеграції України (її міграційної політики), у глобальну систему регулювання міграційних процесів. Втілення представлених домінант вимагає єдиного скоординованого підходу до проведення міграційної політики, що викликає необхідність створення спеціальних органів і розробки інструментарію регулювання.

Представлені домінанти визначають особливості і сутність усіх стадій процесу розробки і реалізації міграційної політики. На сьогодні вже існує певний досвід їх практичного втілення в умовах кількох країн (з різними проблемами і пріоритетами), який дає можливість адаптувати глобально орієнтований підхід до умов України і створити ефективну національну модель регулювання. Необхідно враховувати, що низка домі-



Домінанти глобально орієнтованої міграційної політики держави

нант передбачає розширення і поглиблення міжнародного співробітництва. Це вимагає прискореного включення у глобальну систему регулювання міжнародної міграції у максимально повному форматі, завдяки чому можна ефективно реалізовувати національні інтереси.

Ключовим моментом у реалізації представленої концепції є знаходження оптимального співвідношення (балансу) конвергентного і дивергентного шляхів побудови системи регулювання (що формує відповідні механізми управління міграційними потоками). Кожному з них відповідає модель формування складових міграційної політики або на основі уподібнення (конвергенції) більш досконалим системам, що створені іншими учасниками світового співтовариства, або на основі допущення істотних розбіжностей (дивергенції) з ознаками більш досконалих систем з орієнтацією на власні проблеми і використанням унікальних підходів.

У кожній з моделей є свої переваги й недоліки. Конвергентний шлях дає змогу, поперше, використовувати заздалегідь апробовані методи, у застосуванні яких є практичний досвід й оцінка можливих результатів, і, по-друге, забезпечити погодженість (відповідність методів) з міграційною політикою інших країн, що розширює можливості для партнерства. Завдяки цьому можна економити ресурси і підвищити результативність заходів регулювання.

Щодо України конвергентний шлях може використовуватися для формування практично всіх складових міграційної політики, які, однак, вимагають істотних адаптаційних змін. Тому, створюючи у процесі конвергенції загальні орієнтири регулювання, на рівні окремих складових системи доцільно використовувати потенціал дивергентної моделі (механізму управління). За рахунок цього можуть упроваджуватись додаткові напрями і використовуватись інші методи регу-

лювання, що відповідають особливостям міграційних процесів в Україні. Використання дивергентного шляху в цілому не повинно перешкоджати процесу конвергенції, а тільки доповнювати його новими елементами. Перевага тієї або іншої моделі має визначатися за кожною складовою міграційної політики.

Сферами використання конвергентної моделі в управлінні міграційними процесами мають стати: 1) удосконалення законодавчо-правового забезпечення міграційної політики (у частині дотримання норм міжнародного права); 2) створення механізмів міжнародного партнерства; 3) формування систем моніторингу міжнародної міграції, інформаційного забезпечення міграційної політики, статистичного обліку параметрів і наслідків міжнародної міграції; 4) розробка підходів у боротьбі з нелегальною міграцією, створення систем прикордонного контролю, регулювання транзитної міграції; 5) створення (реформування) і визначення прерогатив органів влади, які мають взаємодіяти з міжнародними структурами, та ін. Ці елементи формуються з урахуванням світового досвіду і підходів, що використовуються міжнародними організаціями.

Сферами використання конвергентної моделі в управлінні міграційними процесами для умов України є: 1) комбінування напрямів і методів міграційної політики; 2) визначення змісту економічних реформ, що впливають на параметри міграційних потоків; 3) формування систем фільтрації і стимулювання міграційних потоків; 4) підготовка програм щодо розвитку демографічного потенціалу і трудових ресурсів; 5) створення умов для використання міграційного капіталу та повернення мігрантів; 6) визначення умов отримання громадянства та ін. Оптимальна комбінація конвергентного і дивергентного механізмів управління має забезпечити якомога повне використання їх переваг і компенсацію недоліків.

В умовах глобалізації виникають нові особливості і тенденції розвитку МТМ, міграційні процеси стають більш диференційованими. Тому традиційні підходи до регулювання МТМ найчастіше не відповідають

новим реаліям і вимагають модернізації на основі низки нових принципів:

- *принцип гнучкості* — передбачає підвищення здатності переорієнтувати міграційну політику на вирішення нового спектру завдань у контексті її адаптації до умов глобалізації і вимог міжнародного середовища. Цей принцип є основою для здійснення селекції мігрантів та вдосконалення інструментарію міграційної політики при зміні її пріоритетів. Принцип гнучкості є основоположним та універсальним для всіх складових міграційної політики;

- *принцип партнерства* — передбачає активізацію усіх форм партнерства і співробітництва з іншими країнами, інтеграційними угрупованнями та спеціалізованими міжнародними організаціями з метою економії ресурсів і підвищення ефективності міграційної політики. Принцип носить вибірко-вий характер і застосовується у випадках відповідності конкретних проектів і формату партнерства національним інтересам і можливостям;

- *принцип компенсації* — передбачає запровадження вимог, за якими міграційна політика має бути спрямована на усунення (мінімізацію) зовнішніх негативних впливів, які деструктивно впливають на національну економіку та розвиток її секторів, а також компенсацію негативних наслідків економічної політики, що проявляються у сфері зовнішньої трудової міграції;

- *принцип навчання* — передбачає орієнтацію на вивчення й використання передового світового досвіду у сфері регулювання зовнішньої трудової міграції, а також підготовку, поширення і використання знань про тенденції розвитку світового ринку праці, зміни глобальної і національних систем міграційних зв'язків, а також нововведення у міграційній політиці різних країн та діяльності міжнародних організацій;

- *принцип терміновості* — передбачає (у контексті забезпечення гнучкості) підвищення швидкості реакції системи регулювання міграції на екзогенні (глобальний простір) та ендогенні (національний простір) зміни, у тому числі за рахунок кращої адаптації мі-

граційної політики до нових умов. Вона досягається на основі використання гнучких механізмів прийняття рішень і прогнозування сценаріїв розвитку глобальної системи міграційних зв'язків;

- *принцип глобальності* — передбачає урахування дисипації та диверсифікації міграційних потоків у глобальному просторі, узагальнений аналіз змін у всіх регіонах світу з підготовкою глобальної карти міграції, урахування погодженості тенденцій у різних географічних напрямках розвитку глобальної системи міграційних зв'язків;

- *принцип адекватності* — передбачає забезпечення відповідності програм та інструментарію, що використовується у сфері регулювання зовнішньої міграції, масштабам проблем і завданням, що вирішуються міграційною політикою, для досягнення поставлених цілей.

Ці принципи потрібно закласти у стратегію регулювання зовнішньої трудової міграції при загальній орієнтації на забезпечення прогресивного розвитку міграційної політики. Система регулювання має не тільки відповідати сучасним стандартам і розвиватися на основі відтворення досягнень світового досвіду, а й бути налаштована на генерацію нововведень, що розроблені на основі національного досвіду (це стосується інституційних, процедурних, технічних та ін. новацій).

На основі розглянутих вище принципів проводиться удосконалення національних правових основ регулювання міжнародної міграції. У цьому блоці важливість своєчасних змін найвища, оскільки правовий порядок передусім позначається на формуванні складових міграційної політики і безпосередньо впливає на параметри міграцій. Основними напрямками вдосконалення правових основ регулювання міжнародної міграції є:

- упровадження міжнародних стандартів у сфері юридичного оформлення міграційного руху шляхом імплементації норм міжнародного права і виконання домовленостей з іншими країнами та міжнародними організаціями;

- гармонізація законодавства України і країн-партнерів, у тому числі об'єднаних у

рамках інтеграційних угруповань. У цьому напрямі пріоритетною має бути гармонізація законодавства України і ЄС, що визначає і принципи уніфікації міграційного законодавства із країнами СНД, Організації Чорноморського економічного співробітництва, ГУАМ;

- консолідація та ендегенний розвиток законодавства передбачає узагальнення нормативно-правових актів (адаптуючи їх до норм європейського і міжнародного права), що регулюють міграцію, та їх удосконалення на основі власних інституціональних нововведень, розроблених на основі урахування національного досвіду і проблем України. Удосконалення законодавства вимагає активізації взаємодії з міжнародними організаціями, а його екзогенний розвиток має торкнутися насамперед актів, що впливають на внутрішні причини МТМ.

У процесі вдосконалення правового регулювання міграції особлива увага має приділятися захисту прав та інтересів трудових мігрантів в Україні і за кордоном (особливо економічних прав). Обмежувальні норми (для іммігрантів) не повинні створювати дискримінації за національними та етнічними ознаками і погіршувати умови життєдіяльності мігрантів. Важливо забезпечити стабільність міграційного законодавства і суспільне обговорення проектів його змін. Для захисту прав трудових емігрантів за кордоном України потрібно ініціювати проекти міждержавної координації, зокрема у межах діяльності СНД і в співробітництві з ЄС. Для цього доцільно: 1) використовувати досвід і потенціал візових центрів ЄС у третіх країнах, а також можливості європейської політики сусідства; 2) приєднуватися до тематичних програм ЄС з розвитку співробітництва у сфері міжнародної міграції; 3) долучатися до місії ЄС у сфері допомоги на кордонах і боротьби з нелегальною міграцією; 4) ініціювати програми у сфері боротьби з новими видами нелегальної міграції.

Аналіз діяльності міжнародних організацій у сфері міграції населення (насамперед ООН і Міжнародної організації з міграції) дав можливість встановити сталу тенденцію

до лібералізації легальної міграції поряд з посиленням боротьби з її нелегальними формами. Це має знайти відображення у законодавчо-правовому регулюванні міграції в Україні.

Актуальним завданням для України є прийняття єдиного Міграційного кодексу [2]. Цей документ повинен стати основою для стратегічного управління міграційними потоками в умовах глобалізації на основі цілісного підходу до законодавчо-правового регулювання.

Останніми роками основною негативною рисою міграційної політики України була пасивність та частковість; низку заходів регулювання, що реалізовані, слід розглядати як паліатив. Часто причиною цього була відсутність єдиної “платформи” формування міграційної політики і недостатня увага до проблем МТМ. Багатий міжнародний досвід підтверджує, що у сфері регулювання міграції, як і в будь-якій іншій сфері, існує безліч шляхів до прогресу. Однак, виходячи з об’єктивності глобалізаційних процесів, а також їх впливу на розвиток МТМ, можна виокремити головні та обов’язкові напрями регулювання зовнішніх трудових міграційних потоків, а саме:

- оптимізація параметрів міграційних потоків (еміграції та імміграції) за кількісними параметрами, країнами, категоріями мігрантів;
- селекція мігрантів відповідно до потреб національної економіки у трудових ресурсах і завдань її розвитку;
- адаптація мігрантів у національному середовищі та їх гармонічна інтеграція в суспільство;
- боротьба з нелегальною міграцією в усіх формах;
- контроль над імміграцією та еміграцією, а саме підвищення якості прикордонного і внутрішнього міграційного контролю, а також контролю за діяльністю мігрантів (трудою і підприємницькою);
- оптимізація фінансових і матеріальних потоків, що супроводжують трудову міграцію. Це стосується насамперед емігрантів, коли лібералізація таких потоків слугує до-

датковим фактором залучення міграційного капіталу, легалізації каналів його надходження;

- управління факторами міжнародної міграції передбачає вплив на причини міграції для упорядкування міграційних процесів і коригування системи міграційних зв’язків.

Деталізація поданих напрямів дає підстави сформулювати комплекс заходів щодо регулювання міжнародної міграції. Платформою для їх ефективної реалізації повинна стати інформаційно-аналітична система на основі сучасних комп’ютерних технологій. Вона має забезпечувати увесь процес прийняття рішень своєчасною і достовірною інформацією, а також інформаційний обмін між органами державної влади і комунікацію з міжнародними структурами. Завдяки єдиній інформаційній системі можна буде погодити реалізацію дій за всіма напрямками.

Реалізацію стратегії регулювання зовнішньої трудової міграції пропонується здійснити у кілька етапів:

- I етап — 2013–2014 рр. — оцінка міграційних потоків та їх наслідків, прискорене вдосконалення законодавчо-правового забезпечення регулювання зовнішньої трудової міграції, створення ефективних адміністративних механізмів міграційної політики і системи оперативних міграційних фільтрів, спрямованих на поточне запобігання небажаним потокам;
- II етап — 2015–2016 рр. — створення сприятливих умов для міграційних потоків з більшим соціально-економічним ефектом, реструктуризація міграційних потоків за географічними векторами і категоріями мігрантів, оптимізація їх кількісних параметрів, удосконалення міграційної політики в контексті поглиблення міжнародного співробітництва, створення стратегічних механізмів селекції мігрантів і регулювання розвитку міграційних мереж;
- III етап — 2017–2020 рр. — повне включення у глобальну систему регулювання міжнародної міграції та інформаційний простір; армування ефективних національних механізмів регулювання міграції; коригування завдань стратегії;

• IV етап — 2020–2025 рр. — завершення процесу формування глобально орієнтованої моделі міграційної політики та адекватної системи регулювання міграційних процесів; оцінка ефективності всіх реалізованих заходів; пролонгація діючої стратегії або підготовка нової програми.

З точки зору України істотне підвищення якості міграційної політики може бути досягнуто за рахунок поглиблення співробітництва з розвиненими країнами, інтеграційними угрупованнями (головним чином ЄС) і спеціалізованими міжнародними організаціями. Сферами співробітництва, крім обміну інформацією, мають стати: розробка мігра-

ційного законодавства і процедур реєстрації мігрантів, уніфікація документів реєстрації мігрантів, виявлення і ліквідація каналів нелегальної міграції та ін.



Література

1. Кислицина О. В. Концепція регулювання міжнародної трудової міграції України в умовах глобалізації // Культура народів Причорномор'я. Межвуз. центр "Крым". — 2011. — № 197. — С. 62–66.
2. Лукьянцев Г. Е. Европейские стандарты в области прав человека. Теория и практика функционирования Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. — М.: Звенья, 2000. — С. 79.

Істотного підвищення якості міграційної політики можна досягти за рахунок поглиблення співробітництва з розвиненими країнами, інтеграційними угрупованнями (головним чином ЄС) і спеціалізованими міжнародними організаціями. Змістом діяльності, крім обміну інформацією, мають стати: розробка міграційного законодавства і процедур реєстрації мігрантів, уніфікація документів реєстрації мігрантів, виявлення і ліквідація каналів нелегальної міграції та ін.

Существенного повышения качества миграционной политики можно достичь за счет углубления сотрудничества с развитыми странами, интеграционными группировками (главным образом ЕС) и специализированными организациями. Содержанием деятельности, кроме обмена информацией, должны стать: разработка миграционного законодательства и процедур регистрации мигрантов, унификация документов регистрации мигрантов, выявление и ликвидация каналов нелегальной миграции и др.

Significant improvement of the quality of migration policy can be achieved by strengthening cooperation with developing countries, integration groups (mainly EU) and specialized international organizations. The content of the activities, except for the exchange of information should be: the development of migration legislation and procedures for the registration of migrants, migrant registration documents unification, identification and elimination of illegal migration channels and others.

Надійшла 12 лютого 2013 р.