

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.36>

О. І. Шапоренко

доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри управлінських технологій
Університету економіки та права «КРОК»

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: ШЛЯХИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРИНЦИПИ

Визначено основні поняття «регулювання міграційних процесів» та «міграційна політика». Так, регулювання міграційних процесів пропонується розуміти, як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України. Міграційна політика визначена як система концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства. Визначено способи впливу на міграційну поведінку, здійснюваних з допомогою використання взаємопов'язаних систем законодавчого, економічного і організаційного характеру. Відмінною рисою сучасного періоду є значне ускладнення мотивів міграції. Все більший вплив набувають загальносоціальні чинники – такі як бажання підвищити рівень життя, отримати освіту, підвищити кваліфікацію. Поява нових форм зайнятості дає можливість ширшого вибору видів праці. Ці чинники сприяють збільшенню рухливості населення. З іншого боку, відсутність інформації про вільні вакансії, незнання іноземних мов, складне для розуміння міграційне законодавство – знижують міграційну рухливість населення, не дають можливості реалізуватися наявному потенціалу трудової міграції. Визначено, що особливу складність представляє необхідність враховувати та погоджувати інтереси різних рівнів: індивідуальних, сімейних, групових і громадських; локальних, регіональних і національних; економічних, соціально-політичних та ін. Вивчення теоретичних основ міграції населення дозволило виділити ключові принципи державного регулювання зовнішньої міграції, а саме: цілеспрямованість; комплексність; системність; ефективність; баланс інтересів.

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

Постановка проблеми. Сучасні дослідження проблем розвитку державного регулювання міграційних процесів в Україні є вельми актуальними. Серед основних напрямів, у межах яких передбачається здійснювати розробку та реалізацію заходів щодо вдосконалення державного регулювання міграційних процесів. У зв'язку з цим, в усьому світі взагалі та в Україні зокрема має бути розроблена державна міграційна політика на таких напрямках:

– трудова міграція: розширення інформаційної бази та обсягів консультаційних послуг у країнах походження мігрантів, транзиту й призначення з метою побудови

можливостей урядів для кращого управління трудовою міграцією;

– нелегальна міграція: проведення інформаційних кампаній із запобігання незаконної міграції;

– удосконалення прикордонного та імміграційного контролю;

– повернення/реінтеграція мігрантів: укріплення можливостей урядів і спільнот для інтеграції осіб, які повертаються до своїх країн;

– соціальна та медична допомога мігрантам;

– допомога в добровільному поверненні мігрантів;

– розробка дослідницьких програм, спрямованих на розв'язання проблем у сфері міграції.

З огляду на окреслені проблеми, можна зазначити, що Україна має великий потенціал для розвитку дво- та багатостороннього співробітництва з ЄС та державами-членами в галузі міграції. Активізація міжнародної співпраці є найважливішим аспектом розв'язання проблем у сфері державного управління досліджуваними процесами.

Таким чином, міграційна політика повинна сприяти досягненню найважливіших суспільних цілей, таких як розвиток ринкових відносин, побудова демократичного суспільства, дотримання прав людини, інтеграція в міжнародний ринок праці, зміцнення безпеки країни. Водночас міграційна політика повинна бути не тільки підпорядкована завданням планування чисельності населення у взаємозв'язку з соціально-економічними аспектами, але також повинна враховувати чинники, що впливають з взятих міжнародних зобов'язань та умов, в яких знаходиться держава.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження проблем міграційної політики є вельми актуальними. Проблемамі міграційної політики та механізмам державного її регулювання присвячено праці таких вчених, як М. Біль [1], В. Капітан [2], Е. Лібанова [3], Д. Станков [4], М. Романюк [5] та інші.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з міграційної політики показав, що наявна вітчизняна практика вимагає системного аналізу, спрямованого з допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами. Поки ще не запропоновано власного унікального підходу в цьому питанні.

Мета статті. Метою статті є визначення шляхів регулювання державної міграційної політики та розглянути ключові принципи державного регулювання зовнішньої міграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. З метою формування міграційної політики на національному рівні Уряд України підтримує партнерські зв'язки з громадянським суспільством, академічною спільнотою та діаспорою через спеціальні дорадчі органи. Регламент Кабінету Міністрів України передбачає можливість

консультацій із соціальними партнерами під час підготовки проектів нормативно-правових актів, зокрема, пов'язаних із міграційними питаннями. У рамках Громадської ради та Науково-експертної ради з питань діяльності ДМС представники органів державної влади можуть знайомитися з позицією громадянського суспільства та академічної спільноти щодо питань міграційної політики [6].

Країна представлена в керівних органах Міжнародної організації з міграції та Агентства ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН), а також у Глобальному форумі з питань міграції та розвитку й у кількох регіональних консультативних процесах, де має змогу обмінюватися досвідом та рекомендаціями щодо формування міграційної політики.

Відповідальність за визначення міграційної політики розділено між Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС) та Міністерством соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), у той час як Державна міграційна служба України (далі – ДМС) реалізує міграційну політику та надає рекомендації щодо неї. Ця сфера врегульована такими законами України: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про прикордонний контроль», «Про зовнішню трудову міграцію» та «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України». Ці закони врегульовують такі аспекти, як права мігрантів, перетинання кордону, імміграційні та еміграційні процедури. Їх доповнюють підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України (далі – Уряд) та інших відповідних органів державної влади, таких як МВС, Міністерство закордонних справ України (далі – МЗС), Мінсоцполітики та Державна прикордонна служба України (далі – ДПСУ) [6].

Вивчення сутності державної міграційної політики почнемо з дефініції таких понять, як «регулювання міграційних процесів», «управління міграційними процесами» та «міграційна політика». Так, М. Романюк зазначає, що «регулювання міграційних процесів містить систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційне забезпечення

урядових структур і громадських об'єднань для упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [5, с. 41].

Слід доповнити, що регулювання міграції здійснюється шляхом розробки та практичної реалізації комплексу законодавчих і підзаконних актів, що регламентують умови, які стимулюють або обмежують переміщення людей, а також визначення їх численних контингентів в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам як світової спільноти загалом, так і окремого громадянина.

Таким чином, регулювання міграційних процесів пропонується розуміти, як систему адміністративно-правових і соціально-економічних заходів, що забезпечують реалізацію гарантованих державою прав мігрантів, створення умов для їх переміщення в напрямках, що відповідають поточним і перспективним потребам країни, поліпшення демографічної ситуації та збереження територіальної цілісності України.

Інститут міграційної політики (Німеччина) трактує регулювання міграції як «створення більш-менш формального набору норм і правил щодо переміщення людей через кордони та прийняття конкретних заходів з досягнення безпечної, законної та впорядкованої міграції» [7].

У закордонній науковій літературі та дослідницьких працях авторитетних науково-дослідних інститутів поряд з терміном «регулювання міграційних процесів» використовується поняття управління міграцією (Migration governance).

Д. Станков пропонує управління міграційними процесами здійснювати шляхом активізації міжнародного співробітництва та транскордонного партнерства [4].

Для досягнення цілей щодо управління міграцією МОМ визначає, що міграція (і те, як нею управляють) є предметом занепокоєності в усьому світі, вона нерозривно пов'язана з такими найголовнішими проблемами сьогодення, як торгівля, розвиток, національна безпека країн, здоров'я їх громадян, навколишнє середовище. МОМ

відповідає на потреби та пріоритети урядів, але ця організація також спирається на міжнародні принципи дотримання прав людини й підвищення добробуту мігрантів [4].

Аналіз наведених визначень дозволяє зазначити, що ключовим моментом у всіх визначеннях державного регулювання міграційних процесів є необхідність цілеспрямованого, керуючого впливу держави на міграційні процеси шляхом системи заходів (регуляторів) з метою оптимального соціально-економічного та демографічного розвитку.

Під час вирішення конкретних завдань регулювання важливе значення має правильний вибір методичного інструментарію, який забезпечує цілеспрямований вплив на розвиток міграційних процесів. Методи державного регулювання міграції – це сукупність прийомів і способів впливу на міграційну поведінку, здійснюваних з допомогою використання взаємопов'язаних систем законодавчого, економічного та організаційного характеру.

Законодавче регулювання міграції є регламентацію відносин між суб'єктами міграції та органами державного управління і включає розробку законів, постанов уряду та інших державних органів, різного роду дозволи, обмеження, заборони, а також ліцензування і квотування.

Економічне регулювання міграційних процесів реалізується через систему податкових та грошово-кредитних механізмів, бюджетного фінансування, інвестиційної політики, системи оплати праці.

Спрямованість такого регулювання визначається головним чином сформованою конкретною міграційною ситуацією, необхідністю розв'язання проблем, що склалися на ринку праці.

Обмежувальні економічні заходи покликані стримувати неефективні міграційні потоки, в тому числі знижувати масштаби виїзду робочої сили, затребуваною на національному ринку праці; максимально обмежувати незаконну зайнятість мігрантів.

Організаційні методи включають: моніторинг, аналіз і облік міграційних процесів, інформаційне забезпечення органів державного управління та інших суб'єктів міграційного процесу, які здійснюють реалізацію заходів законодавчого,

виконавчого і контролюючого характеру у сфері міграції населення; міжнародне співробітництво, а також розробку державних програм з розвитку міграційних процесів. Водночас з урахуванням специфіки процесу зовнішньої міграції, на наш погляд, інформаційний напрям є одним з важливих, бо дає змогу найбільш ефективно проводити роботу з профілактики незаконній міграції та траффікінгу.

Міграційна політика в наукових працях сучасних дослідників трактується більш широко, ніж державне регулювання міграційних процесів; вона являє собою особливий вид діяльності держави, спрямований з допомогою різних важелів і методів на управління міграційними процесами. За визначенням [2; 7], міграційна політика – це «діяльність держави та громадських організацій, спрямована за допомогою різних важелів і методів на регулювання міграційних процесів».

Тому, на думку вчених [1; 3], оцінюючи ефективність державної міграційної політики, слід враховувати не тільки її демографічні результати, але також те, наскільки її реалізація забезпечує збереження соціальної згуртованості суспільства. У міграційної політики може бути кілька вимірів: економічний, демографічний, (гео) політичний, соціальний, а також вимір, що відображає міркування національної безпеки. Це пов'язано з тим, що в управлінні міграцією неминуче стикаються три конкуруючі один з одним цілі: економічний прагматизм, національна безпека і права людини. Перша мета передбачає пріоритет економічних і демографічних інтересів країни, друга ставить на чільне місце міркування національної безпеки, а третя означає гуманітарний підхід, який ґрунтується на рівності та повазі прав людини.

Економічно безпечним і сприятливим накопиченням людського капіталу можна вважати таку зовнішню міграцію, яка, по-перше, не скорочує трудовий потенціал країни; по-друге, забезпечує пріоритет її національного багатства шляхом раціонального використання національної робочої сили на різних сегментах світового ринку праці та (або) включення в трудовий процес невикористаної на національному сегменті світового ринку праці

робочої сили. Водночас необхідно дотримання умов зворотної міграції працівників і повернення на батьківщину, хоча б частково, грошових коштів, зароблених за кордоном.

Непрямий вплив на механізми регуляції міграційної поведінки орієнтоване на суспільне або індивідуальну свідомість, соціальні норми та цінності, що регулюють прийняття рішення про міграцію. Методи непрямого впливу впливають на міграційне свідомість індивіда, систему переваг і ціннісних орієнтацій, що формують його міграційну поведінку. Як правило, методи непрямого регулювання базуються на економічне стимулювання або обмеження.

Таким чином, державне регулювання зовнішньої міграції автор розуміє як цілеспрямований вплив держави на міграційну поведінку трудящих-мігрантів для досягнення необхідних обсягів виїзду і в'їзду робочої сили з метою задоволення потреб соціально-економічного та демографічного розвитку країни.

З огляду на те, що структура міграційної політики включає два найважливіших і взаємозалежних компонентів – визначення системи цілей і завдань та розробку і реалізацію засобів для їх досягнення, а також того факту, що політика у сфері зовнішньої міграції не повинна розглядатися у відриві від політики зайнятості та ринку праці, сформулюємо авторське визначення міграційної політики.

На думку автора, міграційна політика може бути визначена як система концептуально об'єднаних інструментів, з допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції, відповідних перспективним завданням соціально-економічного розвитку суспільства.

Водночас, на наш погляд, механізм державного регулювання зовнішньої міграції населення об'єднує органи державної влади всіх рівнів, що реалізують політику у сфері зовнішньої трудової міграції, а також державні інструменти регулювання процесів експорту та імпорту робочої сили законодавчого, економічного і організаційного характеру.

Вивчення теоретичних основ міграції населення дозволило виділити ключові

принципи державного регулювання зовнішньої міграції, а саме: цілеспрямованість; комплексність; системність; ефективність; баланс інтересів.

Принцип цілеспрямованості в державному регулюванні зовнішньої міграції, на наш погляд, означає вибір пріоритетів регулювання зовнішньої міграції на коротко-, середньо- і довгостроковий періоди, з огляду на загальну стратегію соціально-економічного розвитку країни та передбачає розробку системи цілей і завдань регулювання міграції населення з усієї сукупності потоків.

Застосування принципу комплексності зумовлено масштабністю і складністю процесу, тісною залежністю між міграцією населення та соціально-економічним розвитком. Це означає, що в нових умовах господарювання розробка інструментів державного регулювання міграційних процесів неможлива без ув'язки тенденцій, що склалися у сфері зайнятості населення, на національному ринку праці та обліку стану міжнародної системи поділу праці.

Принцип системності орієнтує на розгляд міграційної політики як складової частини більшої системи – соціально-економічної політики та на зв'язок з іншими її компонентами. Необхідність застосування даного принципу під час регулювання процесів міграції населення зумовлена тим, що в сучасних умовах визначення перспектив розвитку процесів міграції має здійснюватися з урахуванням їх взаємозалежності з іншими процесами, що відбуваються в країні (демографічними, економічними, соціальними, політичними та іншими). Реалізація принципу ефективності означає визначення пріоритетів розвитку зовнішньої міграції населення, що забезпечують досягнення поставленої мети з найбільшим економічним ефектом за мінімальних фінансових витратах і соціальних витратах.

У зв'язку з тим, що під час розвитку процесів зовнішньої міграції інтереси особистості, суспільства і держави не завжди збігаються, дотримання принципу балансу інтересів сприятиме знаходженню консенсусу між усіма суб'єктами процесу (органами державної влади, що займаються питаннями регулювання зовнішньої мігра-

ції, українськими трудовими мігрантами, іноземної робочої силою, вітчизняними роботодавцями, фірмами, що займаються працевлаштуванням за кордоном, іншими економічними агентами) в частині стратегічних цілей і пріоритетів розвитку процесів трудової міграції, механізмів їх практичної реалізації з огляду на пріоритети конкретного етапу економічного розвитку країни. Реалізація даного принципу також допоможе забезпечити погодженість державних, обласних і місцевих інтересів під час реалізації інструментів регулювання процесів міграції населення.

Послідовна реалізація перерахованих принципів дозволить, на наш погляд, забезпечити більш ефективне управління процесами зовнішньої міграції.

Висновки та пропозиції. Отже, узагальнюючи викладене, можна зробити висновок про те, що міграційна політика може виступати в різних формах: виконувати кон'юнктурно-коригувальну роль, будучи інструментом поточної соціально-економічної політики, і стратегічно значущу роль, коли ув'язується з розробкою довгострокових проблем стратегічного розвитку економіки, зміни об'ємних і якісних характеристик руху населення.

Як показує аналіз, відмінною рисою сучасного періоду є значне ускладнення мотивів міграції. Все більший вплив набувають загальносоціальні чинники – такі як бажання підвищити рівень життя, отримати освіту, підвищити кваліфікацію. Поява нових форм зайнятості дає можливість ширшого вибору видів праці. Ці чинники сприяють збільшенню рухливості населення. З іншого боку, відсутність інформації про вільні вакансії, незнання іноземних мов, складне для розуміння міграційне законодавство – знижують міграційну рухливість населення, не дають можливості реалізуватися наявному потенціалу трудової міграції.

Водночас в різні етапи соціально-економічного розвитку держава повинні або стимулювати виїзд надлишків робочої сили, або сприяти утриманню працівників в країні та одночасно залучати на національний ринок праці іноземну робочу силу.

Особливу складність представляє необхідність враховувати та погоджувати

інтереси різних рівнів: індивідуальних, сімейних, групових і громадських; локальних, регіональних і національних; економічних, соціально-політичних тощо. Методи прямого впливу, безпосередньо визначають міграційну поведінку реальних і потенційних мігрантів, застосовуються найчастіше в формі нормативних правових важелів: встановлення квот і дозволів на працевлаштування мігрантів; заборона на прийом на роботу мігрантів для конкретних галузей, професій або робіт; депортація мігрантів, які порушили національне законодавство; застосування режиму реєстрації, відповідальність за порушення чинних нормативних актів та інших.

Список використаної літератури:

1. Біль М.М. Управління міграційними процесами в контексті їх впливу на інтелектуально-трудоий потенціал України. *Сталий розвиток економіки*. 2010. № 1. С. 49–54.
2. Капітан В. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 474–481.
3. Зовнішні трудові міграції населення України / за ред. Е.М. Лібанової, О. П. Позняка. Київ : РВПС України НАН України, 2009. С. 153–154.
4. Станков Д. В. Механізми державного управління міграцією в умовах глобалізації. *Державне управління та самоврядування*. Вип. 6. 2012. С. 183–190.
5. Романюк М. Миграции населения Украины : национальные приоритеты и региональная дифференциация механизма регулирования. *Економіка України*. 1999. № 9. С. 38–44.
6. Огляд управління у сфері міграції в Україні. Березень 2019. URL: <https://migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-04/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%>
7. Stalker, P. Workers without frontiers: the impact of globalization on intern. migration. Geneva : Intern. Labour Office, 2000. 163 p.

Shaporenko O. State migration policy: ways of regulation and principles

The basic concepts of "regulation of migration processes" and "migration policy" are determined. Thus, the regulation of migration processes is proposed to be understood as a system of administrative and legal and socio-economic measures that ensure the implementation of state-guaranteed migrants' rights, creation of conditions for their movement in the directions that are in line with current and future needs of the country, improvement of the demographic situation and preservation of territorial integrity Of Ukraine. Migration policy is defined as a system of conceptually interconnected institutions, with the help of which depozava and its social institutes are trained to achieve the goals of development of processes of external migration, corresponding to the prospective problems of socio-economic development of society. The methods of influence on migration behavior, carried out by means of the use of interrelated systems of legislative, economic and organizational nature, are determined. A distinctive feature of the contemporary age is the significant complication of migraine motives. Everything becomes more influential than general social facts – such as the desire to raise the standard of living, to receive the world of education, to increase the qualification. The emergence of new forms of employment makes it possible to more closely examine a variety of issues. These factors contribute to the increase of fluidity of the ground. On the other hand, the detachment of information about free vacancies, ignorance of foreign languages, difficult to understand migration legislation - reduce the migration mobility of the population, do not allow to realize the existing potential of labor migration. It is determined that the awesome complexity is due to the inability to take into account and unify the intelpes of different levels: individual, family, group and public; local, regional and national; economic, socio-political, etc. The study of the theoretical basis of population migration allowed highlighting key principles of digressive regulation of outward migration, namely: purposefulness; complexity; systematicity; efficiency; balance of interests.

Key words: migration policy, state regulation, migration processes, migrants.