

УДК 331.556.4 (477)

**О. Оснач**, аспірантка  
Інституту світової економіки і  
міжнародних відносин НАН України

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ТА ПРІОРИТЕТІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Дана стаття присвячена питанням міграційної політики України та її подальшому вдосконаленню. Це питання є актуальним, оскільки інтенсивність міграційних процесів стає дедалі більш високою. Також багато проблем виникає при регулюванні трудових міграцій українців за кордоном. Необхідною є розробка цілісної Концепції державної міграційної політики України.*

**Ключові слова:** міграційний процес, міграційна політика.

***Оснач А. Некоторые аспекты определения концептуальных принципов и приоритетов миграционной политики Украины.***

*Данная статья посвящена вопросам миграционной политики Украины и ее дальнейшему усовершенствованию. Этот вопрос является актуальным, так как интенсивность миграционных процессов становится все более высокой. Также возникает много проблем при регулировании трудовой миграции украинцев за рубежом. Необходимо создание целостной Концепции государственной миграционной политики Украины.*

**Ключевые слова:** миграционный процесс, миграционная политика.

***Osnach O. Some aspects of conceptual basics and priorities of migration policy of Ukraine determination.***

*The article is dedicated to the migration regulation questions. That's an urgent question. The reason is in Ukrainian borders that today are more opened than early. Also there are many problems with (work) regulation of the Ukrainians across a border. The modern Ukrainian national policy on migration has to be a matter of political decision, which influences not only migration processes, but the development of the whole country.*

**Key words:** migration process, migration policy.

Наша країна є одним із найбільших постачальників трудових мігрантів у Європі. Роль міграційних процесів у житті нашої країни стає дедалі важливішою. Свідомості цього існує чимало. Наприклад, за даними Інституту соціології НАН України,

досвід трудової еміграції є у понад 26% мешканців центральних областей нашої країни, 37% – західних і 21,5% – східних [2, С. 26].

Тим неприємніше констатувати, що державне регулювання міграційних процесів в Україні є низькоефективним. Це викликано низкою причин, основними з яких, на наш погляд, є дві: а) вкрай низька скоординованість роботи державних установ, які мають займатися даною діяльністю – Міністерство закордонних справ, Міністерство внутрішніх справ, Комітет з питань міграції тощо (було б також дуже доцільним створити єдину міграційну службу); б) недостатньо ґрунтовна інституційно-правова база, зокрема відсутня цілісна Концепція міграційної політики.

На основі аналізу інформаційних матеріалів можна стверджувати, що безпосередня діяльність відповідних установ української держави в цій сфері "обертається" навколо боротьби з потоками нелегалів, які рухаються через нашу територію транзитом. До цього відносяться і такі речі, як домовленості про спільне із сусідніми державами патрулювання кордонів, угоди про реадмісію з іншими країнами, багатосторонні конференції та ін. А по інших напрямках міграційної політики, таких як захист інтересів громадян України, що перебувають поза її межами або політика щодо імміграції, робота майже не ведеться. Таким чином, можна стверджувати, що у міграційній політиці України спостерігається незбалансованість.

Потрібно зазначити, що чимало українських науковців досліджували і досліджують проблематику міграційних процесів та їх регулювання. Серед них: О. Власюк, І. Гнибіденко, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Пархомчук, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра. Ці дослідники, зокрема, виробили ряд слушних пропозицій із вдосконалення міграційної політики України.

Усе вищезазначене безпосередньо або опосередковано підтверджує надзвичайну актуальність теми, яку ми розглядаємо. Мета, яку ми ставимо у даній статті – спроба визначити засади, на яких має базуватися міграційна політика нашої держави і вираженням яких є Концепція міграційної політики України.

Перш за все потрібно визначити: що таке концепція? На наш погляд, найбільш вдалим є наступне визначення: це система поглядів, яка виражає певний спосіб бачення, розуміння,

трактування предметів, явищ, процесів і яка презентує провідну ідею і/або конструктивний принцип, що реалізує задум у тій чи іншій теоретичній практиці.

Концепція державної політики України у сфері міграції повинна враховувати світові тенденції і сприяти реалізації інтересів України на міжнародній арені як суверенної, демократичної та правової держави. З погляду автора, таку концепцію не можна зводити до вдосконалення законодавчої бази у даній галузі або якогось плану дій (як це пропонують деякі політики). Державна міграційна політика повинна будуватися на основі базових засад, які можна поділити на три групи: принципи вироблення механізмів і вибору засобів проведення політики, принципи пріоритетних умов та цільовий принцип (кінцевий результат).

Перша група принципів стосується реалізації державної міграційної політики. До них належать принципи системності, правового підходу, активної політики, ефективного регулювання, забезпеченості управління міграцією, дієвості заходів міграційної політики.

Принцип системності полягає в забезпеченості всебічного і зваженого підходу до міграційних проблем. Принцип системності, наприклад, добре проглядається в структурі імміграційної політики європейських країн, у підході, що пропонує МОМ. Якщо адаптувати пропозиції МОМ, то державна міграційна політика України повинна включати такі ключові компоненти: легальна постійна і тимчасова еміграція й імміграція; транскордонна трудова міграція і співпраця; нелегальна і транзитна міграція; міжнародна і національна безпека; права людини; інтеграція мігрантів; потенціал діаспор і повернення мігрантів; міграція і проблеми розвитку; забезпечення міграційної політики.

Не викликає сумнівів застосування принципу правового підходу до регулювання міграції. З цього приводу гарно висловився М. Романюк: "Реалізуючи своє суверенне право на визначення правового статусу іноземців та осіб без громадянства, Україна, як демократична держава, член Ради Європи має узгоджувати його із загальновизнаними міжнародними принципами і нормами з питань захисту прав людини" [8, С.79]. Важливим є те, що міграційне законодавство повинно розроблятися як

з урахуванням міжнародних і європейських стандартів, так і місцевих умов і потреб іммігрантів. Досвід європейських країн демонструє також необхідність включати до національних програм міграції мовну підготовку, навчальні курси, спрямовані на ознайомлення прибулих із законодавством, суспільним устроєм країни перебування, її культурою та історією, а також професійну підготовку для поліпшення виходу мігрантів на ринок праці.

Принцип активної міграційної політики сьогодні сповідують чимало країн. У європейських країнах ми бачимо зразки активної імміграційної політики, і цей досвід потрібно брати за основу Україні. Водночас із таким же успіхом можна вести мову про активну політику у сфері еміграції і транзитної міграції. Навіть непотрібно винаходити щось нове.

Йдеться про вироблення ефективних механізмів стимулювання повернення емігрантів, зокрема тимчасових, забезпечення зворотності потоків інтелектуальної міграції, переорієнтації соціальної політики держави в бік забезпечення продуктивної зайнятості, створення ефективних робочих місць, стимулювання високопродуктивної праці, посилення спрямованості системи освіти і професійної підготовки на забезпечення інноваційних змін. Одним із ключових елементів міграційної політики повинен стати розвиток освітньої міграції, яка вигідна економічно, оскільки залучає іноземні інвестиції в національну систему освіти і може стати джерелом поповнення національного ринку праці висококваліфікованими кадрами. Очевидним є ще один висновок: основою активної міграційної політики мають стати стимулюючі чинники, які, незважаючи на проблеми й ускладнення у вітчизняних умовах, діють сильніше, ніж чинники стримування й обмеження.

Як засвідчує сучасна практика розвинених демократичних країн, управління міграцією, будучи одним з елементів державного управління, має спиратися на п'ять основних засад ефективного регулювання: прозорість, відповідальність перед громадськістю, цільова орієнтація, послідовність і пропорційність. У цьому виражається принцип ефективного регулювання. Якщо конкретизувати ці засади, то, на погляд автора, міграційну політику слід розглядати як політику публічну, для якої характерні [9, С.3–4]:

– скоординованість, коли всі складові заходи в рамках політики узгоджені між собою, утворюючи єдине організаційне ціле, одну систему, а різні суб'єкти взаємодіють у процесі реалізації публічної політики, реалізуючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики відповідно до власних прагнень і інтересів;

– чітка ієрархічність, згідно з якою весь процес її реалізації здійснюється згори донизу; адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх "донизу" для виконання згідно із встановленою ієрархією повноважень; управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотний зв'язок;

– наявність повноцінного інструментарію або забезпечення системи засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів і заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики.

З останньої властивості випливає зміст наступного нашого принципу – забезпеченості управління міграцією. Ефективне управління міграцією можливе за умови його повноцінного забезпечення: фінансового, технічного, інформаційного, науково-методичного та ін. На інформаційному забезпеченні міграційної політики щоразу частіше акцентують увагу як науковці, так і практики. Однак сьогодні, на наш погляд, надто мало уваги приділяється науково-методичному забезпеченню. Ведучи про нього мову, ми розуміємо низку не лише наукових, але й конкретних практичних завдань, наприклад: створення системи міграційного моніторингу, здійснення міждисциплінарного наукового аналізу міграційної ситуації з урахуванням територіальної специфіки, обґрунтування стратегічних пріоритетів міграційної політики, методології побудови національної й регіональної моделей управління міграційними потоками, формування і реалізації механізму регулювання міграційних процесів у ринковому середовищі тощо. М. Романюк акцентує: "...не лише поставити методологічні засади регулювання міграційного руху на міцну світоглядну та загальнотеоретичну основу, що інтегрує поряд із зарубіжними досягненнями в комплексне осмислення міграційного простору країни і регулювання всіх переміщень населення, а й критично осмислити їх та виявити ті аспекти і "вузькі місця", які потребують коригування, подальшого розвитку та практичного здійснення" [8, С.78].

Завершує тематику інструментарію міграційної політики принцип дієвості заходів та методів реалізації політики, який полягає в тому, що використовувані заходи і методи регулювання міграції мають бути дієвими (результативними).

Отримані нами експертні оцінки свідчать, що з погляду близької і далекої перспективи обмежувальні заходи, пов'язані із запровадженням різноманітних санкцій і адміністративних дій, характеризуються невисокою результативністю, тоді як основу ефективної стратегії мають складати: розвиток міграційного законодавства, наднаціональне регулювання, підписання міжнародних угод, вироблення професійно-галузевих пріоритетів щодо працевлаштування іноземців.

Друга група принципів включає в себе три імперативи: національного пріоритету, глобального розвитку та геополітичного положення. Принцип національного пріоритету полягає в тому, що здійснення ефективного управління міжнародними еміграційними та імміграційними потоками і міграційною ситуацією в Україні в інтересах мігрантів і решти населення країни також передбачає дотримання національних пріоритетів, які гарантують одночасне виконання відповідних міжнародно-правових норм, вироблених світовим співтовариством.

До сучасних пріоритетів нашої держави варто перш за все зарахувати вирішення демографічних проблем. Міграційна стратегія, як елемент довгострокової програми суспільного і державного розвитку, повинна спрямовуватися на збереження й поповнення людських ресурсів. "Стрижнем державної міграційної політики, – доказово стверджує О. Позняк, – має стати залучення населення до України" [5, С.21]. Мова йде про два аспекти проблеми: повернення українських громадян і проблеми імміграції іноземців і осіб без громадянства.

Стосовно перших неприпустимі жодні обмеження, тоді як прийняття других повинно спиратися на визначені квоти, мати селективний характер щодо відбору бажаних категорій іммігрантів і визначення територій їхнього розселення. Стосовно регулювання зовнішньої трудової міграції, то це має бути комплекс заходів, спрямованих на забезпечення соціальної захищеності українців за кордоном, якнайширше залучення

міграційних грошей в економіку України, а також на розширення можливостей працевлаштування на внутрішньому ринку праці.

Зрозуміло, що сучасна соціально-демографічна структура міграцій є результатом сучасного соціально-економічного розвитку, і структурні міграційні зміни можливі лише після соціально-економічних перетворень, які спричинять структури зайнятості населення та зміни його доходів. Тому державна міграційна політика повинна також сприяти підвищенню рівня зайнятості і життєвого рівня населення та захисту національного ринку праці.

Принцип геополітичного положення має на увазі те, що Україна через своє територіальне розташування знаходиться між двома вагомими акторами глобальної міжнародної міграції – ЄС і Росією, виступає своєрідним містком між ними. Лівова частка усіх легальних та нелегальних міграційних потоків з України спрямована у цих напрямках.

Європейський Союз та Російська Федерація виробили і реалізують власну міграційну політику, і нашій країні не можна із цим не рахуватися. Проте було б помилковим просто копіювати досвід наших сусідів. Натомість потрібно активніше використовувати нові можливості, які з'являються в результаті впровадження їхньої міграційної політики.

З приводу співпраці України з країнами ЄС можна процитувати О.Малиновську: "У контексті євроінтеграційних зусиль разом з Євросоюзом Україні необхідно розв'язувати низку серйозних міграційних проблем, які аж ніяк не обмежуються протидією транзитній нелегальній міграції з третіх країн, що сьогодні є основним предметом співробітництва з ЄС у відповідній сфері" [6, С.95]. У переговорах необхідно наполягати на спільному вирішенні міграційних проблем України. Наприклад, серед пропозицій ЄС вигідним для України є кредитування з боку країн-реципієнтів заробітчан, котрі повертаються в Україну і планують відкрити власний бізнес. Першочергова увага має приділятися забезпеченню легальних можливостей працевлаштування українців в європейських державах шляхом укладення відповідних угод як на двосторонньому, із зацікавленими країнами-членами, так і багатосторонньому рівнях, тобто з ЄС у цілому. Основним предметом домовленостей повинно стати виконання українцями сезонних робіт за кордоном,

оскільки саме щодо такої форми трудової міграції існують найреальніші перспективи досягнення взаємовигідних рішень у контексті останніх політичних документів ЄС про сприяння циркулярній трудовій міграції з третіх країн.

У цьому плані потрібно активніше долучатися до таких основоположних політик / ініціатив ЄС, які безпосередньо або опосередковано стосуються України та її міграційної політики:

- використання глобального підходу до міграції в східному і південно-східному регіонах сусідства ЄС [7];
- партнерство з питань мобільності й циклічної міграції;
- європейський інструмент сусідства і співробітництва;
- місія ЄС щодо допомоги на кордонах;
- нова тематична програма співробітництва з третіми країнами у сфері притулку і міграції;
- створення єдиних візових центрів ЄС у третіх країнах;
- заходи протидії нелегальній міграції в контексті міграційної політики ЄС.

Аналогічні підходи мають реалізуватися і в процесі співпраці з РФ.

Згідно з принципом глобального розвитку, міграційна політика повинна враховувати спричинені глобальними процесами сучасні міграційні тенденції: глобалізацію, акселерацію, диференціацію, інтелектуалізацію, зростання нерегульованості міграції. Тут необхідна відповідна добре продумана державна політика в галузі освіти, зайнятості, соціального розвитку, регулювання внутрішньої і міжнародної міграції, яка б мала на меті інтеграцію України в міжнародний поділ праці як прогресивної й цивілізованої країни.

Цільовим повинен бути принцип примату людини. У центрі державної міграційної політики завжди повинна бути людина. За словами О. Грішнкової, з якими ми не можемо не погодитись, "міграція не додає людині людського капіталу, а сприяє переміщенню його туди, де він ефективніше використовується і ціна на його послуги вища. Поліпшуючи умови життя і праці, збільшуючи трудові здобутки і доходи, міграція і трудова міграція зокрема стає "активом індивідуального і всесвітнього капіталу" [4, С. 23–24].



З цього випливає, що державна міграційна політика повинна бути тим механізмом, який сприяє особам, які прийняли рішення мігрувати для створення кращих умов життя для себе і своїх близьких, задоволення власних запитів і потреб, збільшення віддачі від діяльності людського капіталу. Дуже важливими аспектами є також трудова зайнятість, здорова конкуренція, свобода і добровільність вибору свого напрямку суспільно корисної діяльності. Це стосується як осіб, налаштованих емігрувати, так і тих, які залишаються в країні, а також іммігрантів з інших країн, які вибрали Україну для проживання і роботи.

Лише за умови реального дотримання принципу примату людини можливе справжнє виконання завдань розвитку національного, регіонального і глобального рівня.

Отже, державна політика України у сфері міграції повинна не лише регулювати міграційні процеси, а й впливати на розвиток країни загалом, враховувати світові тенденції та сприяти інтеграції України до міжнародної спільноти як незалежної, прогресивної й цивілізованої держави. Вона повинна будуватися на основі трьох груп визначальних принципів: принципи вироблення механізмів і вибору засобів реалізації політики, принципи пріоритетних умов та цільовий принцип. Перша група включає принципи: системності; правового підходу; активної міграційної політики; ефективного регулювання; забезпеченості управління міграцією; дієвості заходів міграційної політики. До другої групи принципів мають входити імперативи національного пріоритету, геополітичного положення і глобального розвитку. Цільовим принципом є принцип безумовного пріоритету людини.

### **Список використаної літератури**

1. Власюк О. Вплив міжнародної міграції на сучасний розвиток України [Текст] / О. Власюк // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: Збірник матеріалів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О.С. Власюка. – К.: ПЦ "Фоліант", 2008. – С. 5–9.

2. Кулик В. Внутрішні та зовнішні виміри регулювання міграційних процесів [Текст] / В. Кулик // Гідна праця та трудова міграція в Україні / Під ред. проф. М. Ожевана; Матеріали міжнародного експертного круглого столу, Київ, 25 листопада 2008 р.; Рада національної безпеки і оборони України, Національний інститут

проблем міжнародної безпеки, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т.Шевченка, Всеукраїнське громадське об'єднання "Край". – К.: ТОВ "ПЦ "Скайтек", 2009. – С. 25–33.

3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Common Immigration Policy for Europe : Principles, actions and tools, COM(2008) 359 final [Текст] / Brussels, 17.06.2008, Commission of the European Communities. – Brussels, 2008. – 18р.

4. Грішнова О.А. Вплив міграції на глобальний перерозподіл людського капіталу [Текст] / О.А. Грішнова // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції : Збірник матеріалів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О. С. Власюка. – К.: ПЦ "Фоліант", 2008. – С. 22–30.

5. Позняк О.В. Міграція населення як чинник соціально-демографічного та економічного розвитку [Текст] / О.В. Позняк // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: Збірник матеріалів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О.С. Власюка. – К.: ПЦ "Фоліант", 2008. – С. 10–21.

6. Малиновська О.А. Західний вектор міграцій населення України та перспективи європейської інтеграції держави [Текст] / О.А. Малиновська // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: Збірник матеріалів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О.С. Власюка. – К.: ПЦ "Фоліант", 2008. – С. 82–97.

7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union. COM(2007) 247 final [Текст] / Brussels, 16.05.2007; Commission of the European Communities. – Brussels, 2007. – 84 p.

8. Романюк М.Д. Криза міграції населення України : причини, наслідки, шляхи подолання [Текст] / М.Д. Романюк // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції: Збірник матеріалів міжнародної наукової конференції, м. Київ, 16 жовтня 2007 р. / За заг. ред. О.С. Власюка. – К.: ПЦ "Фоліант", 2008. – С. 72–81.

9. Colebatch H. K. Policy [Текст] / H.K. Colebatch. – Buckingham: Open University Press, 1999. – 205p.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2011 р.