

7. Скуратівський В. А. Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, Е. М. Лібанова та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського : у 2 ч. - К. : НАДУ, 2009. - Ч. 1. - С. 190-305.

8. Національна профспілкова доповідь Президенту України В. Ф. Януковичу "Праця в Україні: необхідність якісних змін для суспільної ефективності та гідного життя". - К. : ФПУ, 2010. - С. 27-32.

9. Пропозиції Федерації профспілок України Президенту України В. Ф. Януковичу щодо подальшого розвитку соціального діалогу в державі. - К. : ФПУ, 2010. - 7 с.

10. *Надрага В. І.* Роль і місце держави у розбудові національної моделі соціального діалогу // Виступ Міністра праці та соціальної політики на відеоконференції "Роль науки та галузевої освіти "Державне управління" у розвитку соціального діалогу в Україні" (НАДУ, 18 трав. 2010 р.). - Режим доступу : www.academy.gov.ua

Ірина Рой,

аспірант кафедри національної безпеки НАДУ

Міграційні процеси в системі державного регулювання демографічної безпеки України

У статті розглядаються теоретичні, методологічні і практичні аспекти управління інтенсивними міждержавними міграційними процесами, негативні наслідки яких несуть в собі загрозу національної безпеки країни. Розкрита суть, генезис і особливості управління міграційним рухом населення на макрорівні, шляхи і методи регулювання зовнішніх міграцій населення. Сформовані пропозиції, що стосуються перспективних напрямів державної міграційної політики.

Ключові слова: міграційні процеси, міграційна політика.

The article describes theoretical, methodological and practical aspects, which are connected with the management of intensive interstate migration processes and its negative consequences which can influence on the national safety of the country. The scene, genesis and specialty of management of population migration on the macro level are examined. The main ways and methods of regulation of internal migration of population are represented. The article also includes the suggestions, which reflect the perspective approaches of the state migration policy.

Key words: migration processes, migration policy.

Постановка проблеми. Вплив міграційних компонентів на розвиток та стабільність громадянського суспільства в Україні на початку XXI ст., як і протягом усього періоду з часу набуття нею статусу незалежної держави, був і залишається досить вагомим. Нині особливо важливим є те, що і в найближчій перспективі їх вплив значно посилиться. Аналіз та врахування сучасних міграційних тенденцій у нашій державі і, зокрема, масових міждержавних міграційних переміщень в контексті участі України в європей-

ському та світовому міграційному просторі розглядається як один із важливих чинників формування власної національної політики. Ця проблема і безпосередньо, і опосередковано перебуває в площині національної безпеки України. Адже реалії сьогодення вимагають розробки нових підходів у методології дослідження та вирішення проблем національної безпеки, пов'язаних із міграційним простором України та масовими зовнішніми міграційними переміщеннями населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням вивчення міграційних процесів присвячені роботи багатьох як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, таких як Т.А.Драгунова, Е.М.Лібанова, О.А.Малиновська, С.І.Пирожков, І.М.Прибиткова, М.Д.Романюк, С.Б.Чехович, М.О.Шульга та ін. Однак залишаються нерозкритими питання вивчення загроз сучасних міграційних процесів національній безпеці країни та пошуку шляхів їх попередження і розв'язання.

Цілі статті полягають у дослідженні та запропонуванні загальних методологічних підходів до вивчення загроз сучасних міграційних процесів національній безпеці країни в теоретичному і практичному аспектах та пошуку шляхів їх попередження і розв'язання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Характерною особливістю нинішнього міграційного буття в Україні є тенденція до збільшення обсягів міждержавних міграційних переміщень населення. За даними Держкомстату України, напередодні та в роки розпаду СРСР (1989-1991 рр.), а також в перші роки державності України (1992-1993 рр.) в Україну із Росії, Казахстану, Узбекистану та інших країн СНД прибуло 2,4 млн осіб, більшість з яких були представниками та нащадками депортованих народів, а також осіб, що були репресованими, розкуркуленими та політичними в'язнями. Цей період міграційного буття окремі дослідники вважають імміграційним "бумом" в Україну. За 1991-1993 рр. чисельність населення України завдяки міграційному притоку, передусім із країн СНД, збільшилась на 566,1 тис. осіб (кількість прибулих за ці роки склала 1 млн 270,6 тис. осіб, вибулих - 704,5 тис. осіб). А всього впродовж сімнадцяти років, за даними Держкомстату України (1991-2009 рр.), в Україну із країн СНД, Балтії та далекого зарубіжжя прибуло 2 млн 34,2 тис. осіб, а вибуло 2 млн 51,5 тис. осіб, і сальдо міждержавної міграції за цей період набуло від'ємного значення та становило - 17,3 тис. осіб. Зовнішні міграційні процеси відрізняються від внутрішніх не тільки за формою, а й змістом. Якщо мігрант залишає країну з соціально-економічних причин, то вірогідність його повернення в рідні краї досить висока. Слід враховувати, на який час вибувають люди за кордон, їдуть вони на постійне чи тимчасове проживання [5].

Позитивні тенденції в зовнішніх міграціях населення України полягають у тому, що починаючи з 2005 р. в міждержавному обміні населенням з

іншими країнами Україна має позитивне міграційне сальдо, яке становило в 2005 р. 4583 особи, у 2006 р. - 14245 осіб, у 2007 - 16,8 тис., у 2008 - 14,8 тис. осіб, а в 2009 - 13,4 тис., тобто за 2005-2009 рр. додатне міграційне сальдо становило 63,8 тис. осіб. Привертає увагу й та особливість, що якщо раніше значне природне зниження рівня кількості населення через зменшення народжуваності та збільшення смертності, яке розпочалося ще в 1991 р. і триває ось уже дев'ятнадцять років поспіль, компенсувалося завдяки високому міграційному приросту населення, і чисельність населення країни протягом 1991-1993 рр. не зменшувалась, то починаючи вже з 1994 р. має місце зменшення загальної чисельності населення [5].

Так, за 1991-2009 рр. чисельність населення України через посилення депопуляційних і міграційних процесів зменшилась більш ніж на 6 млн осіб і становила на 1 січня 2010 р. 45 млн 963 тис. осіб, причому зменшення чисельності населення за цей час через депопуляцію становило 5 млн 304 тис. осіб, а через еміграцію - 961 тис. осіб [5]. Отже, від'ємне міграційне сальдо було протягом 1994-2004 рр. домінантою зовнішніх міграційних переміщень населення нашої країни. Таким чином, еміграція з України набула великих масштабів. Хоча це і свідчить про демократичність суспільного життя та державного устрою, коли будь-який громадянин України може без перешкод виїхати з країни, вільно вибирати місце роботи та проживання, все ж ця тенденція одночасно вказує на тривожні явища в міграційному бутті нашої держави. Велика кількість людей не в змозі реалізувати себе у своїй країні й вимушена її залишати. Це веде й до великих суспільних втрат. Адже виїждять передусім особи, які є конкурентоспроможними на ринках праці країн ближнього та далекого зарубіжжя з високими якісними характеристиками робочої сили та інтелектуального потенціалу, що, у свою чергу, загрожує національній безпеці України.

Основними проблемами міграційної сфери в сучасних умовах є також:

- 1) негативні соціально-економічні наслідки, які полягають у зростанні соціального напруження в родинях, у втратах трудового та людського потенціалу, що зумовлені структурою міграційних потоків;
- 2) поширеність нелегальної трудової міграції;
- 3) недосконалість інформаційного забезпечення міграційної політики;
- 4) невизначеність пріоритетів та позицій держави у сфері регулювання міграційних процесів;
- 5) відсутність національної моделі міграційної політики.

Отже, проблеми зовнішньої трудової міграції в контексті загального соціально-економічного розвитку диференціюються залежно від того, з якого боку вони розглядаються: з позиції країни-донора чи країни-реципієнта. Наслідком зовнішніх міграцій є, як правило, зростання загальної чисельності трудоактивного населення в країні-реципієнті і відповідно її скоро-

чення в країні-донорі. Причому негативне міграційне сальдо переважно притаманне країнам та регіонам, де сукупна пропозиція робочої сили перевищує потребу в ній тими, хто з певних причин не в змозі брати участь у закордонних трудових поїздках або за інших обставин. Еміграція взагалі сприяє скороченню пропозиції робочої сили, якщо вона розглядається на умовах незворотного відпливу населення за кордон, а відповідно імміграція сприяє збільшенню загальної чисельності працесурсного потенціалу.

За своїм географічним розташуванням у центрі Європи Україна перебуває на перехресті міжнародних шляхів транзитної (переважно незаконної) міграції з країн СНД, Близького Сходу та Південно-Східної Азії. Щороку на кордонах України в середньому затримується 5-7 тис. нелегальних мігрантів, загальна чисельність яких у різні роки в Україні становила 25-30 тис. осіб [2, с. 836]. Крім того, значні обсяги зовнішніх переміщень (щомісяця державний кордон України перетинають до 2,5-3,0 млн іноземців, а більше 200 тис. іноземних громадян в'їздять в Україну з відповідною реєстрацією національних документів і у спрощеному порядку) слід розглядати крізь призму кримінального і криміногенно-економічного напруження. До того ж зовнішні переміщення громадян України, трудова орієнтація яких під виглядом "туристів" у світі загальновідома, розглядають як нелегальні канали міждержавного перегрупування робочої сили. А тому досконалий облік міждержавних переміщень і контроль діяльності згаданих контингентів іноземців і громадян України є вкрай необхідним. Основною метою виїзду трудоактивної частини жінок було працевлаштування. Проте через номінально легальні агентства з працевлаштування, фірми шоубізнесу та служби знайомств, які існують як легальне прикриття нелегального бізнесу, здійснюється торгівля жінками. І хоча Верховна Рада України у 1998 р. ухвалила ст. 149 до Кримінального кодексу, яка передбачає покарання для кожного, хто займається торгівлею людьми, багато жінок потрапляє за кордон через фіктивне заміжжя. Тоді як міжнародні агентства знайомств вважаються законними організаціями, їх діяльність практично в більшості країн не регулюється державними структурами. Україна разом з Росією та Литвою стали головними країнами - експортерами "живого товару", випереджаючи при цьому торгівлю жінками у країнах Азії та Латинської Америки.

Методологія як дослідження, так і регулювання міграційного руху населення за ринкових умов передбачає комплексний підхід до аналізу природи міграційного буття у всій його сукупності і тих економічних, соціальних, правових та інших умов, що притаманні саме цьому періоду, його причин та суб'єктів міграційних процесів, методів регулювання міграцій. Таке державне управління має спиратися на відповідні нормативно-правові засади, які враховували б міжнародно-правові норми з міграції та національні особливості і за допомогою яких здійснювалося б регулювання кількісного

і якісного складу міграційних потоків, їх обсяги, параметри та спрямування. Нині ряд наявних проблем у міграційній сфері України саме пов'язані з недосконалістю українського законодавства. Прогалини в ньому сприяють тому, що триває стихійний в'їзд в Україну іноземців, відбуваються нерегульовані зміни етнічної, культурної, мовної, конфесійної та демографічної структур населення. Крім того, значні обсяги зовнішніх міждержавних міграційних переміщень населення ускладнюють криміногенну обстановку, набувають загрозливого характеру для економіки країни.

У Законі України від 19 червня 2003 р. № 964-IV "Про основи національної безпеки України" до основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України віднесені нелегальна міграція (у воєнній сфері та сфері безпеки державного кордону України) і вплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України (у соціальній та гуманітарній сферах). Нелегальна міграція з України до загроз національній безпеці не включена. Тобто загрозу національній безпеці з боку нелегальної трудової міграції з України органи державної влади та управління як центральні, так і на місцях недооцінюють. У Програмі регулювання міграційних процесів на 2003-2005 рр., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2003 р. № 1296, серед основних завдань передбачалося створення правових і соціально-економічних засад регулювання трудової міграції. Однак для вирішення цього завдання передбачалося лише: 1) розробити і подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України проекти відповідних нормативних актів, серед яких йдеться про врегулювання процесів трудової міграції та порядок використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечення соціального захисту громадян України, які працюють за її межами; 2) розглянути питання про укладання міжнародних договорів та в разі потреби ініціювати проведення переговорів, у тому числі і щодо трудової діяльності та соціального захисту громадян України, які працюють за її межами. Отже, владні структури не враховують того, що захист національного ринку праці в остаточному підсумку суперечить захисту, у тому числі соціальному, громадян України, які працюють за її межами. Про конкретні заходи, які формували б соціально-економічні засади регулювання трудової міграції, в програмі не йдеться [4, с. 42].

Заходи державної міграційної політики покликані забезпечити подолання негативних тенденцій у міграційних процесах. У цьому напрямі нині спрямовуються зусилля окремих міністерств і відомств, але через розрізненість дій, відомчих інтересів, нерозуміння та відсутність єдиного координаційного органу справа гальмується. На нашу думку, тут слід погодитись із висновком спеціалістів, що "низька ефективність регулюючих державних заходів передусім зумовлена тим, що вони мають розрізнений характер, не

базуючись на певній науковій концепції, пріоритетах, не маючи дійового механізму регулювання міграцій" [3, с. 73].

Основним недоліком стосовно міграційної сфери є те, що Україна на дев'ятнадцятому році незалежності не має чіткої, науково і політично обгрунтованої, законодавчо затвердженої та оприлюдненої державної міграційної політики. Вона лише розпочала деякі заходи в цьому напрямі. І на цьому етапі важливо проаналізувати та врахувати досвід регулювання міграційних процесів у розвинутих країнах. Проте немає підстав для твердження, що це вже універсальні й загально визнані як організаційні форми, так і правові механізми регулювання міграцій, розв'язання міграційних проблем та захисту прав певних категорій осіб, які беруть участь у цих процесах.

Сьогодні актуальним є зосередження уваги фахівців-мігрантознавців на принципового характеру положеннях державної міграційної політики України, які стосуються державної підтримки українців, які проживають у країнах СНД, Балтії та далекого зарубіжжя, врегулювання статусу кримськотатарського народу, співпраці з міжнародними організаціями в протидії і боротьбі з нелегальною міграцією, облаштування кордонів, приведення українського міграційного законодавства у відповідність із вимогами міжнародних норм і принципів міграції, правового врегулювання інтенсивних потоків зовнішньої трудової міграції, соціального захисту українських громадян, які працюють за кордоном. Слід погодитися із справедливим висновком про те, що в регулюванні міграційних процесів, які прямо чи опосередковано впливають на стабільність міграційного простору, консенсуальні відносини між державою і мігрантами мають бути легітимно усвідомленими та реалізованими [2, с. 10].

Загалом вважається, що масовий відплив робочої сили з України за кордон негативно впливає і буде впливати в майбутньому на розвиток всієї економічної системи країни, значно послаблює її економічний (і в тому числі науково-технічний) потенціал, інтелект нації, а отже, економічний суверенітет держави. Зайняті на низькокваліфікованих робочих місцях за кордоном висококваліфіковані, з високим освітнім рівнем трудові мігранти з України не збагачуються знаннями, досвідом і трудовими новаціями, як традиційно передбачається. Вони здебільшого не отримують нічого цінного для себе, що могли б передати, повернувшись на батьківщину. Цьому ж сприяють зміни в ціннісній системі координат зовнішніх трудових мігрантів з України, що виявляються в розгляді матеріального споживання як змісту життя (реакція на колишнє недоспоживання). Всупереч очікуванням, кваліфікація зовнішніх трудових мігрантів з України після роботи за кордоном залишається майже такою або ж навіть нижчою, що і при від'їзді.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Нинішні зміни кількісних і якісних параметрів міграції, що проявляються в

її зростаючих масштабах та інтенсивності, змінах статево-вікової і кваліфікаційної структури мігрантів, різкому зростанні чисельності біженців серед іммігрантів та набутті міграцією глобального характеру, змусили уряди розвинутих країн усвідомити потребу захиститися від потоків міграції, здатних посилити виявлені вже конфлікти і викликати різного роду нові соціальні напруження, спонукали до практичних заходів для захисту державних та регіональних інтересів своїх країн. Україна, спираючись на досвід та практику високорозвинених країн для захисту національних інтересів, має також застосовувати найрізноманітніші види державного адміністративного регулювання та контролю за зовнішніми соціальними переміщеннями та міграційною мобільністю населення. Це можуть бути як паспортно-візовий, цензово-майновий, так і політично-обмежувальний, санітарно-епідеміологічний контроль, а також вік та національність мігрантів, їх родинні зв'язки, встановлення квоти для іммігрантів та інші обмеження. Нині не можна обминути того, що еміграція та імміграція якраз і є тією реальністю в суспільстві, яка має задовольнити запити та потреби широких верств населення України. Оскільки прикрі невдачі з реформуванням її економіки, що призвели до жорсткої економічної кризи, негативно позначалися на інтенсивності і внутрішніх, і зовнішніх міграційних потоків, різною мірою стимулювавши їх, спричинили загрозливий вплив працересурсного потенціалу, кваліфікованих наукових і робітничих кадрів.

Регулювання міграційних процесів полягає зовсім не в тому, щоб обмежити свободу вибору, а в тому, щоб допомогти вирішити цю проблему в кожному конкретному випадку в рамках доцільних для суспільства в даний період напрямів. На наш погляд, мета управління міграцією полягає не лише в раціоналізації, а і в оптимізації міграційних процесів. Під оптимізацією міграції населення слід розуміти створення таких її параметрів (обсягів, якісного складу, необхідної спрямованості міграційних потоків), за яких міграція була б вигідною безпосередньо для самих мігрантів, а також найбільш повно відповідала завданням і перспективам соціально-економічного розвитку регіонів та країни в цілому.

Тому міграційна політика держави має ґрунтуватися на відповідних міжнародно-правових та загальноновизнаних міграційних принципах: 1) свободи пересування та вільного вибору місця як постійного, так і тимчасового проживання; 2) повага та сприяння єдності сім'ї; 3) право на пошук та використання притулку від переслідування; 4) захист від депортації; 5) право мати національність та право змінювати її; 6) забезпечення потреб у мові, культурі, звичаях та віросповіданні осіб, які належать до національних, етнічних, релігійних і мовних меншин та ін.

За нинішніх умов міграційна політика держави має передбачати систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів, а та-

кож інформаційне забезпечення урядовими структурами та громадськими організаціями і об'єднаннями упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури. Режим та заходи міграційної політики держави повинні досить ретельно відстежувати міграційні процеси, їх сучасні тенденції і явища, оперативно реагувати на зміни та контролювати їх з метою підпорядкування загальнонаціональним і регіональним інтересам та особистим потребам мігрантів.

Перспективними для подальших досліджень є питання розробки й реалізації нової стратегії міграційної політики, перш за все у сфері зовнішньої та внутрішньої трудової міграції. Відсутність чіткого механізму в регулюванні міграційних процесів з боку держави, протидія і боротьба з нелегальною міграцією, правове регулювання інтенсивних потоків зовнішньої трудової міграції, соціальний захист українських громадян, які працюють на тимчасових роботах за кордоном, - ось далеко не повний перелік міграційних проблем, що потребують розв'язання.

Список використаних джерел

1. *Лібанова Е.* Вплив зовнішньої міграції на соціально-економічний розвиток України / Е. Лібанова // Економіка України. - 1993. - № 8. - С. 76-80.
2. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). Енциклопедія / за ред. Ю. І. Римаренка. - К. : Довіра, 1998. - 912 с.
3. *Васильченко В.* Потрібна самостійна міграційна політика / В. Васильченко, Т. Петрова // Віче. - 1997. - № 7. - С. 70-77.
4. *Хомра О.* Зовнішня трудова міграція з України: ситуація, перспективи, виклики і загрози національній безпеці / О. Хомра. - Трудова міграція населення України та державна програма її регулювання : матеріали міжнар. конф., Київ, 18 лют. 2005 р. / Регіональне представництво Фонду ім. Фрідріха Еберта в Україні. - К. : Заповіт, 2005. - 45 с.
5. Демографічна ситуація. Міграційний рух населення. - Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua