

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Запропоновано здійснювати формування державної міграційної політики, на основі алгоритму: концепція – політика – програма. Виділено основні функції міграційної політики, за допомогою функціонального аналізу.

It is suggested to carry out forming of public migratory policy, on the basis of algorithm: conception – policy – program. The basic functions of migratory policy are selected, by a functional analysis.

Ключові слова: державне регулювання, міграційна політика, міграція, робоча сила, ринок праці, трудові ресурси.

Для України державне регулювання зовнішньої міграції робочої сили є відносно новим явищем. Проблема полягає в необхідності розробки стратегії поточної та перспективної міграційної політики. Оскільки зовнішня міграція робочої сили є досить вагомим фактором формування національного і регіональних ринків праці, держава повинна чітко визначити свою міграційну політику, яка б дозволила не тільки успішно справлятися з повсякденними проблемами міграції, але і впливати на причини, що породжують її. Зрозуміло, що узгоджені міжнародні дії, спрямовані на пошук практичних гуманних рішень, відіграють важливу роль у цьому процесі.

Мета роботи – формування державної міграційної політики на основі постійного моніторингу, поглибленого аналізу і прогнозу міграційної ситуації у формі алгоритму: концепція – політика – програма; застосовуючи функціональний аналіз, виділити основні функції міграційної політики.

Політика – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між соціальними групами, визначенням форм, завдань, змісту діяльності держави [1]. Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, що тісно пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є елементом політики народонаселення та одним із засобів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів, – частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей.

На думку О. Хомри, міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення [10 с. 50]. Близьке до цього визначення надає Б. Хорев, який визначає міграційну політику як систему умов, заходів управління міграційним рухом населення [11, с. 43]. В. Моїсеєнко розглядає міграційну політику у вузькому і широкому значенні як дії держави, пов'язані з упорядкуванням міграційних процесів [7]. Підсумовує ці підходи до визначення міграційної політики Л. Рибаківський, який вважає міграційну політику системою загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких перш за все держава, а також інші суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, припускають досягнення поставлених цілей [8, с. 36].

За радянських часів основним напрямом міграційної політики була внутрішня міграція, зміст якої полягав у перерозподілі трудових ресурсів по території країни. Міграційна політика розглядалася лише як діяльність держави, що виражається у використанні засобів і заходів щодо управління міграційними потоками, з метою інтенсивного економічного освоєння районів з важкими природнокліматичними, соціальними, побутовими та іншими умовами життя.

Під міграційною політикою Б. Горрансон має на увазі політику, що реагує на переміщення людей з країни в країну. Тобто вона має справу як з в'їздом у країну, так і з виїздом з неї та з тими, кому дозволено залишитися в країні [3, с. 34]. На думку Л. Мармора, міграційна політика – це перш за все взаємовідношення та поєднання інтересів держави, суспільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення [5, с. 13]. І. Івахнюк дає таке визначення: міграційна політика – система засобів, за допомогою яких держава регулює потоки мігрантів для досягнення цілей, що відповідають інтересам розвитку суспільства [4].

Узагальнюючи наведені вище визначення зарубіжних і вітчизняних авторів, можливо визначити загально і нове в підходах до міграційної політики: міграційна політика є державною політикою, міжнародний контекст якої пов'язаний із зовнішньою міграцією робочої сили. Вона потребує відповідності законодавства, у сфері міграції, нормам міжнародного права, захисту прав людини, співвідношення інтересів держави і людини, також впливає не тільки на перерозподіл населення на території держави, але і на його чисельність і склад. У більшості сучасних джерел міграційна політика трактується як сукупність заходів щодо державного і міждержавного регулювання міграційних потоків населення на законодавчій основі. Даний підхід недостатньо розкриває її комплексний характер, що потребує певного уточнення змісту

міграційної політики.

Міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку.

Мета міграційної політики – забезпечити раціональне розміщення населення з точки зору ефективного розвитку економіки і самого населення, поліпшення його якісного складу, рівномірного розвитку окремих його регіонів, згладжування соціально-економічної диференціації в умовах життя населення.

Зміст державної міграційної політики визначається сукупністю правових, економічних, політичних, демографічних, військових та інших факторів, що забезпечують інтереси і національну безпеку держави. Реалізація міграційної політики здійснюється шляхом формування механізму її реалізації, що включає набір методів, заходів, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених цілей і завдань.

Уся історія розвитку цивілізації свідчить, що будь-яка держава світу може і повинна опрацьовувати і проводити таку політику, яка була б вигідною для розвитку цієї держави та для її громадян; політику, що забезпечує раціональне розміщення населення на своїй території, економічне зростання, національну безпеку та територіальну цілісність.

Сучасну міграційну політику можна розглядати на світовому і національному рівнях. На світовому рівні вона проявляється в діях міжнародних організацій, перш за все в документах і рекомендаціях ООН, МОП і МОМ, які приймаються на різних засіданнях і конференціях. На національному рівні міграційна політика представлена національною політикою держав, які проводять її з урахуванням сучасних масштабів, напрямів і особливостей переміщення населення між країнами, а також соціально-економічних наслідків міграції.

Державне регулювання в будь-якій сфері життєдіяльності, зокрема міграційній, спочатку припускає розгляд таких базових понять, як концепція, політика і програма.

Концепція регулювання міграційних процесів є системою поглядів на зміст і основні напрями діяльності органів державної влади у сфері управління. Вона представляє фундамент міграційної політики, визначає межі правового, економічного та ідеологічного простору, в рамках якого можуть формуватися програмні документи щодо міграції населення та інших напрямів державного регулювання. При виборі концепції велике значення мають національно-історичні особливості країни. Основними елементами концепції міграційної політики, крім принципів, що визначають правовий і етичний простір, у рамках якого припускається певний вплив на міграційні процеси, виступає мета, обумовлені нею завдання з усіх напрямів міграційної діяльності, пріоритети і механізми. Початковим при цьому є обґрунтування мети. Правову основу концепції становлять загальноєвропейські принципи і норми міжнародного права і національного законодавства.

Опрацювання концепції регулювання міграційних процесів доцільно розпочати з ретельного аналізу соціально-економічної ситуації впродовж достатньо тривалого часу і розглядати як політичну, економічну і соціальну функцію влади. На даному етапі передбачається також аналіз факторів, що впливають на міграційну ситуацію та її подальший розвиток.

При теоретичному обґрунтуванні концепції державної міграційної політики О. Воробйова пропонує застосовувати три основні підходи до вивчення міграції:

- розгляд міграції в нерозривному зв'язку з трьома її стадіями (тристадійний підхід – формування міграції, реальні переміщення і приживлюваність мігрантів);
- виокремлення ключових міграційних проблем і проблемно-однорідних груп мігрантів і територій (проблемний підхід);
- облік як об'єктивних факторів (умов життєдіяльності), так і суб'єктивних (особових) факторів (поведінковий підхід) [2, с. 54].

Л. Рибаківський вважає, що фактори повинні розглядатися не щодо міграції населення в цілому, а в контексті положень тристадійності міграційного процесу, аналізуватися або на першій стадії (формування руху), або на завершальній стадії (приживлюваність новоселів). Такий підхід викликаний тим, що набори факторів на першій і третій стадії неоднакові [9]. Аналіз факторів, що зумовили наявну ситуацію, повинен слугувати основою для опрацьовування можливих сценаріїв у перспективі. Різні сценарії дають можливість обґрунтувати відповідні гіпотези міграційної поведінки населення. Кількісні розрахунки реалізації тих чи інших гіпотез дозволяють отримати варіанти прогнозів міграційної ситуації як у самій країні, так і в можливих країнах виїзду. Паралельний прогноз економічного зростання дає уявлення про попит на робочу силу. Співставлення прогнозних розрахунків потреби в робочій силі з прогнозами природного руху власного населення виявляє різницю між потребами країни в чисельності населення для економічного розвитку і власними демографічними ресурсами.

Проведений аналіз із застосуванням трьох основних підходів і обґрунтуванням гіпотез взаємного впливу міграційних процесів і соціально-економічних змін дозволяє правильно визначити головний відправний момент державної міграційної політики – провести відбір критеріїв, що використовуються при формуванні політики, визначенні її цілей, завдань, принципів і основних напрямів. Вибрані критерії слугують основою для політичних рішень відносно регулювання міграційних процесів. На думку Н. Мкртчяна, якщо країна зацікавлена в припливі мігрантів, політичні рішення мають ухвалюватися на підставі відповідей на декілька найважливіших питань:

- на які масштаби імміграції необхідно орієнтуватися в близькій, середній і довгостроковій перспективі?
- буде чи не буде держава регулювати розподіл іммігрантів по території країни і якщо так, то які економічні стимули і адміністративні обмеження вона почне при цьому використовувати?
- чи стане країна приймати всіх іммігрантів на рівних умовах або буде запропонована система критеріїв їх відбору?
- які механізми будуть задіяні для інтеграції мігрантів у суспільство, що їх приймає, як проходитиме процес їх натуралізації?
- які категорії мігрантів і види міграційних процесів вимагають спеціальних методів управління? [6, с. 73].

Розробка базових критеріїв дозволяє визначити тип політики. Будь-яка політика – це вибір певних рішень і способів їх реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства. Це інструмент впливу на різні соціальні процеси, куди входить і міграція населення.

При визначенні цілей, завдань, принципів і основних напрямів міграційної політики, механізмів її здійснення важливу роль відіграє вивчення, селекція і використання таких методів управління міграційними потоками, які найбільшою мірою відповідають конкретним історичним і економічним умовам держави.

Застосування функціонального аналізу до міграційної політики дозволяє виділити її функції, основною з яких є функція регулювання, що передбачає вирішення поставлених завдань. Тому міграційна політика як поняття виступає загальним, первинним по відношенню до регулювання, що є механізмом здійснення сутності загального. Таким чином, механізмом регулювання буде система правових засобів, за допомогою яких впорядковуються міграційні процеси, відповідно до цілей та завдань держави.

Міграційну політику можна розглядати як стандартизоване повторювальне явище, яке може бути представлене діяльністю державних інститутів у вигляді наявної структури, характеризує структурною диференціацією. Міграційна політика демонструє зразок взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політики держави, що проявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від усього комплексу соціально-економічних і природних факторів. Отже, державна міграційна політика взаємодіє:

- із соціальною політикою, оскільки міграційні процеси залежать від соціальних факторів, які можуть бути привабливими і відштовхувальними для іммігрантів. Крім того, іммігранти самі можуть стати причиною соціального неблагополуччя (викликати зростання соціальної напруженості, вираженої в негативному ставленні корінних жителів до іммігрантів);
- з демографічною політикою, тому міграція населення помітно впливає на демографічну ситуацію: у певних випадках вона сприяє зниженню “демографічного тиску”, а в інших – дозволяє компенсувати природний спад населення. Крім цього, міграційні процеси можуть призвести до істотних змін у статевовіковій структурі населення країни, що приймає;
- з національною політикою в умовах глобалізації і загострення глобальних проблем (міжнародний тероризм, інфекційні хвороби), міграційні процеси впливають на соціальну і етнокультурну безпеку. Для розробки заходів щодо забезпечення соціальної безпеки необхідно глибоко розуміти суспільні настрої, пов'язані з міграційними процесами, а також механізми формування антимігрантських настроїв;
- з економічною політикою. Міграційні процеси тісно пов'язані з рухом капіталів, визначенням необхідних для регіону трудових ресурсів, стимулюванням міграційного припливу чи відпливу робочої сили;
- з геополітикою, оскільки виступає дієвим інструментом перерозподілу населення по території країни. Стосовно політики у сфері зовнішньої міграції необхідно враховувати двосторонні відносини з різними державами, наявність партнерських і союзницьких угод з ними.

На підставі визначення форм взаємодії інститутів державної влади можна визначити такі функції міграційної політики:

- функція регулювання міграційних процесів. Міграційна політика впливає на міграційні потоки з метою їх упорядкування відповідно до державної стратегії соціально-економічного розвитку та укладених двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод. Дана функція реалізується шляхом ухвалення законів і підзаконних актів, створення відповідних соціально-економічних умов;
- функція вирішення протиріч – реалізується шляхом знаходження раціональних рішень при конфліктних ситуаціях, визначення позицій сторін (мігрантів, і місцевих жителів) з метою ослаблення соціальної напруженості в суспільстві;
- інтеграційна функція, що полягає у включенні іммігрантів до суспільства шляхом надання громадянства приймаючої країни, облаштування на новому місці проживання, створення робочих місць і надання іншої соціальної допомоги;
- компенсаційна функція – залучення додаткових людських і трудових ресурсів для зниження демографічної кризи і поповнення трудового потенціалу країни.

Дисфункція міграційної політики проявляється в окремих аспектах діяльності органів державної влади, що негативно впливають на розвиток суспільства і ринку праці. В якості дисфункції міграційної політики можна назвати поширення корупції та нелегальної трудової діяльності, які спричиняються через недосконалість чинного законодавства, відсутності єдиної адміністративної структури, що займалася б

регулюванням міграційних процесів.

Міграція населення виступає як об'єкт, на регулювання якого спрямована міграційна політика. А суб'єктами міграційної політики є державні та суспільні інститути, що її реалізують.

Оскільки стан "об'єкта регулювання" впливає на міграційну політику, то необхідно провести функціональний аналіз міграції населення.

Прискорювальна функція міграції полягає в тому, що територіальні переміщення сприяють зміні соціально-психологічних характеристик людей, розширенню їхнього кругозору, накопиченню знань про різні сфери життя, обміну трудовими навичками і виробничим досвідом, розвитку особистості, її матеріальних, соціальних і духовних потреб. Мобільне населення, як правило, є і соціально більш активним.

Іншою функцією міграції є перерозподіл населення, пов'язаний з розміщенням продуктивних сил між окремими територіями країни, зокрема між природними зонами, районами, різними типами сільських і міських поселень. Особливість функції перерозподілу зумовлена її міжтериторіальним характером, оскільки для перерозподілу необхідна взаємодія населення, принаймні, двох регіонів.

Третя функція міграції – селективна, сутність її в тому, що нерівномірна участь у міграції різних соціально-демографічних груп зумовлює зміни в якісному складі населення різних територій. Досвід показує, що чоловіки і особи працездатного віку беруть участь у міграції активніше, ніж непрацездатні і жінки. Функції підвищення мобільності, перерозподілу і селективності проявляють себе неоднозначно в різних видах міграції. В одних випадках, як, наприклад, в епізодичній міграції, найбільше значення має функція розвитку мобільності, в інших, таких, як переселення, всі функції проявляють себе повною мірою.

Завдання міграційної політики формуються в руслі концепції та ситуації, що склалася в міграційній сфері. Гострота міграційних проблем визначає вибір пріоритетів, черговість вирішення тих або інших завдань. При виборі пріоритетів і визначенні цілей міграційної політики основну роль відіграють загальні функції міграції населення (прискорювальна, розподільча і селективна). При визначенні конкретних заходів для досягнення певної мети найбільше значення мають специфічні функції міграції, такі як економічна і соціальна.

Економічна функція забезпечує об'єднання матеріальних і особистісних факторів виробництва, їх кількісну і якісну відповідність.

Проте слід зазначити, що в конкретних історичних умовах, зокрема в умовах перехідного періоду, досягнення такої відповідності за допомогою міграції відбувається з величезними витратами і також має схильність до кризи. Тому в такі періоди особливо важлива регулятивна роль держави і виконання міграцією її специфічних функцій. На різних етапах розвитку в міграційній політиці країн світу переважала одна з її складових – еміграційна або імміграційна, яка і визначала в цілому її сутність. У даний час такою складовою є імміграційна політика.

Міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення, її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку.

Застосування функціонального аналізу до міграційної політики дозволило виділити такі її функції, як регулювання міграційних процесів, вирішення протиріч, інтеграційну та компенсаційну функцію, а також прискорювальну, розподільчу і селективну. Основною з них є функція регулювання, що передбачає вирішення поставлених завдань та реалізується шляхом ухвалення законів і підзаконних актів, створення відповідних соціально-економічних умов

Література:

1. Большой энциклопедический словарь / [гл. ред. Прохоров А. М.] – М. : Большая Российская энциклопедия ; СПб. : Норинт, 1998. – 1456 с.
2. Воробьева О. Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России / О. Д. Воробьева // Проблемы прогнозирования – М., 2008. – С. 114–123.
3. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграционная политика : матер. семинара, 13 – 17 июля 2007 г., Москва. – М. : MOM, 2007. – С. 42–46.
4. Ивахнюк И. В. Международная трудовая миграция : [учебное пособие] / И. В. Ивахнюк. – М. : ТЕИС, 2005. – 288 с.
5. Мармора Л. Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармора // Миграция и миграционная политика : матер. семинара, Москва, 13–17 июля 2007 г. – М. : MOM, 2007. – С. 37–41.
6. Мкртчян Н. В. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? / Н. В. Мкртчян // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия : [сб. матер. IX Междунар. семинара по актуальным проблемам миграции], 23 – 24 июня 2008 г. – М., 2008. – С. 66–73.
7. Моисеенко В. М. Некоторые вопросы управления миграционными процессами населения / В. М. Моисеенко // Вопросы теории и политики народонаселения. – М. : Статистика, 1970. – С. 130–140.
8. Рыбаковский Л. Л. Миграционная политика России: теория и практика / Л. Л. Рыбаковский // Современные проблемы миграции в России : матер. общерос. науч. конф., 11 – 13 ноября 2008 г. – М., 2008. – 90 с.
9. Рыбаковский Л. Л. Стадии миграционного процесса / Л. Л. Рыбаковский. – М. : М-во по делам федерации, нац. и миграц. политики Рос. Федерации, 2007. – 160 с.
10. Хомра О. Миграция населения: питання теорії, методики дослідження / О. Хомра. – К. : Наук. думка, 1999. – 146 с.

11. *Хорев Б. С.* Региональная политика в СССР: экономически-географический подход / Б. С. Хорев. – М. : Мысль, 1989. – 283 с.

Надійшла до редколегії 30.04.2009 р.