

Ткачук Р.Л.,
магістр державного управління
у сфері національної безпеки,
аспірант кафедри Державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління
при Президентіві України

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ, ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЇЇ ПРОЦЕСАМИ

У статті розглядаються міграційні процеси в Україні, які залишають не аби який вплив на економічне, соціальне та демографічне становище в країні. Аналіз міграційної ситуації та оцінка соціально-економічного і демографічного розвитку країни дає змогу визначити стратегічну мету міграційної політики як збереження власного населення та його поповнення ззовні на основі етнічних, професійно-кваліфікаційних, вікових та інших критеріїв.

В статье рассматриваются миграционные процессы в Украине, которые влияют на экономическое, социальное и демографическое состояние в стране. Анализ миграционной ситуации и оценка социально-экономического и демографического развития страны дает возможность определить стратегическую цель миграционной политики как сохранения собственного населения так и его пополнения извне на основе этнических, профессионально-квалификационных, возрастных и других критериев.

The article examines the migration processes in Ukraine, leaving not only would that impact on economic, social and demographic situation in the country. Analysis of the migration situation and evaluation of socio-economic and demographic development of the country helps determine the strategic goal of immigration policy as the preservation of the public and its replenishment from the outside based on ethnic, professional qualification, age and other criteria.

Автор цієї статті поставив перед собою мету проаналізувати, розробити та вивчити пропозиції щодо підвищення ефективності державного регулювання міграційними процесами.

Міграція – є унікальною особливістю нашого часу, яка має як позитивний так і негативний вплив на економічну та соціальну сторону життя. Міграційні переміщення з'явилися майже разом з виникненням людства. Ці переміщення мали багато причин, такі як: природні катаклізми, голод, несприятливі кліматичні умови, війни, політичний натиск. Сучасна міграційна ситуація сформувалася в результаті змін в політичній, соціально-економічній, правовій, демографічній і інших сферах, що сталися на пострадянському просторі з початку 90-х років ХХ століття. Трансформація ринку праці, умов життєдіяльності людей, суспільних, родинних і інших стосунків виразно виявилось в міграції населення, привело до різкого зниження його міграційної активності, формування якісно нових міграційних потоків.

На сьогодні значно активізувалися міграційні процеси в Україні. Вони обумовлені факторами, які притаманні міжнародному ринку робочої сили в цілому та регіональними особливостями, які характерні нашій країні.

До них слід віднести високий рівень безробіття і, особливо, прихованого; низький рівень заробітної плати, особливо в державному секторі; особливо відчутне зменшення зайнятості в наукомістських галузях економіки; низька ефективність заходів державної політики щодо підтримки самозайнятості в малому та середньому бізнесі. Вітчизняний ринок трудових ресурсів втрачає найбільш мобільну та найбільш конкурентоздатну частину трудового потенціалу країни [4].

Україна як і більшість розвинених країн зіткнулася із значним скороченням чисельності населення в результаті зростання смертності і зниження народжуваності. Порівняно з іншими країнами скорочення чисельності населення загострюється геополітичним протиріччям між державною територією, володінням природних багатств і необхідністю зберегти цю територію, населення, інші матеріальні і духовні ресурси. Правове регулювання динамічної міграційної політики держави в основному адекватно відображає кількісно-якісні зміни в міграційній ситуації. Сьогодні міграція населення є соціально-економічним, нормативно-правовим явищем, неоднозначним по своїй сутісній, змістовній і процесуальній основі. Впорядкування міграційного процесу, як правило, зачіпає потік вибуття населення з однієї місцевості і прибуття мігрантів до інших місцевостей. Особливість міграційного процесу полягає в різноманітності його видів (імміграційний, еміграційний, переселенський, зовнішній трудовій міграції і ін.) Кінцевим результатом міграційного процесу є укоріненість переміщеного населення в новій місцевості, підтверджена нормативно-правовими державними документами.

Міграційна політика є системою загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких перш за все держава, а також його суспільні інститути, дотримуючи певні принципи, відповідні конкретно-історичним умовам країни, передбачає досягнення цілей, адекватних як цьому, так і подальшому етапу розвитку суспільства.

Міграційні процеси в Україні визначалися впливом негативних і позитивних чинників. До негативних чинників відносять прояви націоналізму, тероризм, незахищеність окремих ділянок державного кордону країни, погіршення якості життя людей і стану довкілля, економічна нестабільність і соціальні конфлікти. В той же час до позитивних чинників відносяться демократизація суспільно-політичного життя, реалізація конституційного принципу свободи пересування, розвиток ринкових стосунків і входження в міжнародний ринок праці. Імміграція до України, у тому числі з країн із складною суспільно-політичною, економічною і санітарно-епідеміологічною обстановкою, носить масштабний характер. У прикордонних районах інтенсивно формуються іноземні общини.

Відсутній ефективний державний контроль над міграційними процесами, повільно вирішуються довгострокові проблеми багатьох вимушених мігрантів, які вирішили залишитися в Україні, вони

стикаються з серйозними проблемами в плані соціального захисту. Не приділяється належної уваги вирішенню завдань організованого розселення вимушених мігрантів, переходу від надання ним першій надзвичайній допомозі до створення умов для нормального життя, забезпеченню зайнятості і дотриманню прав людини. Зберігаються проблеми соціально-економічної адаптації мігрантів, що не мають статусу вимушених переселенців або біженців. Продовжує скорочуватися позитивна, необхідна для розвитку економіки соціально-економічна міграція населення усередині країни. Розвиваються процеси зовнішньої трудової міграції у вигляді залучення і використання в Україні праці іноземних громадян, виїзду громадян за кордон з метою роботи по найму. При цьому серед іноземних працівників, використовуваних в Україні, і українських громадян, що працюють за кордоном, велика доля осіб, що нелегально здійснюють трудову діяльність, що призводить до порушення їх прав.

Це створює загрозу національному ринку праці і сприяє поширенню тіньової економіки. Скорочується приріст постійного населення України. За рахунок міграції все менше заповнюється природний спад населення. У багатьох регіонах зменшення міграційного приросту населення відбувається на тлі значного скорочення чисельності населення в результаті зростання смертності і зниження народжуваності. За прогнозом, очікуються значні зміни в структурі населення, скорочуватиметься чисельність населення працездатного віку - основного джерела формування трудових ресурсів. Потреба економіки країни в додаткових трудових ресурсах викличе необхідність регульованого припливу іммігрантів, в першу чергу з держав-учасників СНД. У цій ситуації актуальною проблемою для суспільства є формування установок толерантної свідомості.

Останніми роками міграція населення не забезпечує перерозподіл населення по території країни в цілях збалансованості попиту і пропозиції на ринку праці. Пожвавлення національної економіки, неминучі при цьому територіальні і галузеві диспропорції зажадають активнішого перерозподілу населення і трудових ресурсів в межах країни, що викличе необхідність розробки механізмів стимулювання трудової міграції громадян, у тому числі за рахунок розвитку ринку житла. Ринковий механізм зумовлює необхідність здійснення державного управління міграційними процесами на основі забезпечення прав громадян на свободу пересування і створення з цією метою системи економічних стимулів.

Багато в чому обумовлені рядом об'єктивних і суб'єктивних зовнішніх і внутрішніх чинників, тісним чином взаємозв'язаних з політичними і соціально-економічними процесами, що динамічно розвиваються, причини надали дію на міграційну ситуацію в країні. Найбільш значимими чинниками, що роблять вплив на розвиток як позитивних, так і негативних міграційних тенденцій, є:

- процеси глобалізації в світі, що активно залучають до світового господарського і відповідно міграційний зворот колосальні трудові

ресурси; темпи зростання народонаселення країн Азії і Африки, що є основними постачальниками незаконній міграції в країни ЄС і Україну, що збільшуються; високий рівень бідності в більшості держав СНД, Африканського і Азіатсько-тихоокеанського регіонів, сприяючий активному відтоку населення в країни із сприятливішим соціально-економічним і політичним кліматом.

Важливими і досить небезпечними особливостями міграційного процесу, що склалися останніми роками, є:

1. Активне проникнення і закріплення іммігрантів в прикордонні регіони, що володіють запасами лісових і біологічних ресурсів, і створення на території України організованих етнічних «землячеств», соціальні і економічні плацдарми. Саме земляцтво як форма існування іноземців на території України є досить небезпечною для підтримки етнічного балансу в країні. Ця особливість полягає в тому, що даний вигляд етнічної освіти орієнтований як на збереження своєї національної ідентичності, так і на розширення і захват все нових позицій в приймаючому суспільстві.

2. Рівень корінного населення, що неухильно знижується, є основною реакцією залучення в економіку країни іноземної робочої сили. Тому тенденція до старіння населення постійно збільшуватиме навантаження на пенсійну систему, і повною мірою це вже відчувають на собі практично всі країни Європейського співтовариства.

3. Зростаюча внутрішня і зовнішня міграційна активність корінного населення України, істотним чином що впливає на диспропорцію населення в регіонах і що підвищує рівень «міграційного тиску» на економічно привабливі регіони. Причому стратегічно важливі для країни регіони стають практично беззахисними перед натиском іммігрантів.

В зв'язку з цим не може не викликати занепокоєння наростаючий відтік українських громадян з регіонів, що неадекватно замінюється іноземними (в основному китайськими і корейськими) мігрантами за етнічною ознакою, що загрожує національній безпеці країни. Необхідно відзначити, що на негативні міграційні і соціально-політичні тенденції впливають і в перспективі впливатимуть ряд суб'єктивних чинників, найбільш важливими з яких є:

- зростання злочинності іноземних громадян, значну долю яких складають незаконні іммігранти, соціально дезадаптовані в нових для себе умовах мешкання і роботи;

- формування в Україні «міграційного бізнесу», який, з одного боку, затримує формування у потенційних мігрантів об'єктивних міграційних намірів, а з іншої - різко ускладнює процес приживаності мігрантів в місцях їх розселення, в т.ч. реєстрацію, оформлення на роботу і т. д.

Кількість жителів не є визначальним чинником розвитку економіки, навпаки, у багатьох випадках створює додаткове навантаження на економіку країни. Ця думка підтверджується безліччю прикладів з історії розвитку густонаселених країн Африки і Азії, населення яких,

рятуючись від убогості і голоду, вимушене емігрувати в менш населені, але економічно розвинені країни Європи і Північної Америки.

Необхідно розібратися, чи так приваблива ліберальна міграційна політика. В зв'язку з цим необхідно звернути особливу увагу на дві основні проблеми:

1. Такий підхід не вирішує повністю задачу запобігання нелегальній міграції, оскільки, з одного боку, не всі іммігранти побажають вийти з «тіні» по податкових і інших причинах, а з іншої - істотно посиляться міграційний тиск іноземців на стратегічно важливі регіони України, що, у свою чергу, може створити вибухонебезпечні соціальні конфлікти.

2. Виникне стихійний рух іммігрантів з менш «привабливих» в економічному і кліматичному плані регіонів в регіони із сприятливими природно-кліматичними, соціально-економічними і політичними умовами. Тим самим створюються погрози перенаселення іммігрантами стратегічно важливих для країни регіонів, а також створення в них потужних і добре організованих етнічних груп.

Вищевикладені проблеми передбачають реалізацію наступних можливих напрямів міграційної політики, серед яких:

- визначення пріоритетних галузей господарства, що особливо потребують робочої сили, відповідних професій і вакантних посад, на які можна запросити кваліфікованих іноземних фахівців;

- створення єдиної системи міграційного контролю від прибуття і розміщення іноземців до їх виїзду; широкомасштабна і системна робота по соціально-економічній і культурній адаптації як співвітчизників, що переселяються до України так і іноземців;

- провести моніторинг законності здобуття українського громадянства іноземними громадянами, в т.ч. з колишніх союзних республік, що попали у поле зору правоохоронних органів за протиправну діяльність;

- залучення широкої наукової громадськості і фахівців до обговорення концептуальних основ міграційної політики, пропонувані для першочергової реалізації.

Геополітичне і геостратегічне положення України обумовлює особливу гостроту міграційних проблем для українського суспільства. Через своє географічне положення Україна є мостом, осередком найрізноманітніших трансграничних міграційних потоків. Вони надають глибоко суперечливу дію на національні економічні інтереси, стан економіки і ринків, демографічну ситуацію. Нелегальна міграція безпосередньо пов'язана з ситуацією кримінології в країні, вкоріненням такого нового вигляду злочинності, як економічна, організована, транснаціональна, консолідацією усередині них етнозлочинності на основі окремих етнічних співтовариств. Нерегульована масова міграція вносить свій вклад до розростання корупції в суспільстві.

Звичайно, в умовах демографічної кризи, серйозних деформацій в професійно-кваліфікаційній структурі, напруги на ринку праці міграція

здатна послабити брак робочих рук. Але вона не здатна відшкодувати «витік мізків», падіння трудового потенціалу національної економіки, вирішити проблему людського капіталу для модернізації української економіки. Аналіз дії масової міграції на ключові національні економічні інтереси, формування загроз і ризиків в області економіки, динаміку показників економічної безпеки, пов'язану зі зниженням якості робочої сили, збільшенням долі некваліфікованої і малопродуктивної праці, його конкурентного тиску на рівень доходів працівників, криміналізацією ринків праці і збільшенням корупційного навантаження на економіку, показує, що проблему міграції не можна розглядати ні з позицій дефіциту робочої сили, ні з точки зору категорій загальнолюдських цінностей і прав людини.

Сьогодні потрібно чітко зв'язати розуміння міграції, міграційну політику і міграційне регулювання з економічною безпекою країни, побачити всі сторони міграції через призму національних інтересів, загроз, що об'єктивно складаються, і небезпек в економіці і суспільстві, реальних соціально-економічних наслідків, які можливо кількісно оцінити і порівняти з пороговими значеннями економічної безпеки стосовно даної сфери. Необхідно ясно і неупереджено бачити, аналізувати, прогнозувати і управляти тими тенденціями, які виникають на стику економічної, демографічної, соціальної і культурної безпеки.

Поки існують відмінності в соціально-економічному розвитку територій і країн, в оплаті і умовах праці, міграційні потоки залишатимуться об'єктивною і неминучою необхідністю. Повністю закрити національні кордони від потоку мігрантів неможливо, та і не потрібно [2]. Але питання про найбільш доцільні інститути міграційного регулювання, ефективних механізмів міграційної політики продовжують залишатися більш ніж актуальними. Зупинити або жорстко обмежувати міграційні потоки виключно адміністративно-правовими механізмами (включаючи заборонні) практично неможливо.

Для вироблення ефективних рішень, які здатні забезпечити тактичну і стратегічну національну економічну безпеку, поряд з безпосереднім регулюванням міграційних процесів необхідно впливати на весь комплекс чинників розвитку економіки і соціальної сфери, які є основною причиною, що породжує масову міграцію і її соціально, культурно і політично неприйнятні форми. Також важливе виявлення причинно-наслідкових зв'язків між міграційними процесами і соціально-економічними явищами.

Регулювання міграційних процесів повинно ґрунтуватися на науковій основі, об'єктивних експертно-аналітичних розробках; мати достатню нормативно-правову базу. Концептуальні і законодавчі основи створюють передумови для формування міграційної стратегії, проведення відповідної міграційної політики. Починати треба з Концепції державної міграційної політики, яка має зв'язати зі всім комплексом базових документів по національній і економічній безпеці. Регулювання міграційних процесів повинне виходити з цільової функції, яка має бути прийнята за базу програмно-цільового планування. За відсутності сформованої мети (групи

цілей) неминучий хаотичний і внутрішньо суперечливий набір механізмів регулювання. Визначення цілей упорядковує набір засобів і механізмів. В зв'язку з цим необхідно чітко визначити і затвердити в тексті Концепції державної міграційної політики цілі, які орієнтовані на регулювання міграції. Цілі і пріоритети, направлені на забезпечення стратегічної економічної безпеки країни, можуть бути наступними: залучення до України додаткових трудових ресурсів по необхідних спеціальностях для працевлаштування в конкретних регіонах; радикальне скорочення хаотичних міграційних потоків (в першу чергу нелегальних), що створюють соціально-економічні проблеми; регулювання і забезпечення соціальних умов життєдіяльності мігрантів, прибулих до України, як в плані соціально-трудова стосунків, так і в плані дотримання ними законів країни, пошани традиційних цінностей і традицій корінного населення; припинення залучення мігрантів в кримінальний бізнес і використання міграції для поповнення контингентів організованої злочинності, політичного екстремізму і міжнародного тероризму, підтримки нелегальних каналів контрабанди, торгівлі живим товаром, наркотиками, зброєю.

Існують три основні групи інтересів відносно міграції: а) національно-державні; б) регіональні і муніципальні; у) виробничо-корпоративні. Основні міграційні потоки є багато в чому наслідком приватних економічних інтересів окремих бізнес-структур, мотивованих дешевизною, соціальною незахищеністю і політичною інертністю робочої сили, що залучається, з числа мігрантів. Міграційна політика не може йти на поводу цих інтересів. Інтереси економічної безпеки вимагають при формуванні міграційної політики погоджувати весь спектр інтересів: загальнонаціональних інтересів; інтересів регіонів і муніципальних утворень; більшості соціальних груп (традиційних етносів і конфесійних співтовариств).

Механізми регулювання міграційних процесів.

Комплекс заходів регулювання міграції в цілому повинен включати: загальнодержавну і регіональну структурну політику з визначенням попиту на робочу силу на ринках праці; систему цільових програм в області соціально-трудова стосунків демографічного регулювання; регіональні цільові програми. Лише на основі комплексного державного аналізу динаміки трудових ресурсів, кадрових проблем галузей, підприємств і регіонів в цілому, дослідження ринку праці можна говорити про виявлення мотивації міграції, формування механізмів усунення причин міграції, а не міграційних потоків як слідства. Механізми макроекономічного регулювання легальної міграції повинні розумно поєднуватися з комплексом обмежень і заборонних заходів, що диктуються як стратегічними, так і тактичними орієнтирами в області економічної безпеки [5]. При цьому можливі варіанти видачі ліцензій для бізнесу на використання праці мігрантів із вказівкою в ліцензії умов використання трудових ресурсів; міграційних квот; порядку їх узгодження; обов'язкових процедур попереднього оголошення вакансій серед корінного населення; введення спеціальних податків на підприємства і

регіони, що залучають мігрантів. Треба стимулювати бізнес, вводити системи страхування мігрантів, які повинні не лише забезпечувати права останніх, але і вирівнювати умови конкуренції на ринках праці між корінним населенням і мігрантами.

Політика у сфері міграції повинна формуватися в рамках довгострокової стратегії розвитку країни, мати комплексний, різнорівневий характер, забезпечуватися скоординованою діяльністю різних відомств, базуватися на науково обґрунтованих підходах, мати розуміння та підтримку у суспільстві [3].

Комплекс спеціальних механізмів протидії нелегальній міграції, окрім здійснюваної системи заходів, повинен включати також комплекс профілактичних заходів, що включає:

- аналіз соціально-економічного стану регіонів країни на предмет виявлення вільних економічних сегментів, в яких може бути використана праця нелегальних мігрантів;

- розробку програм заповнення цих економічних сегментів за рахунок внутрішньої і легальної міграції; дослідження тенденцій економічного розвитку регіонів і динаміки трудових ресурсів з метою прогнозування появи таких сегментів;

- вивчення динаміки тіньової економіки і різних форм кримінального бізнесу у зв'язку з динамікою міграції.

Зменшити приплив некваліфікованих мігрантів можна не лише правовими механізмами, але і з використанням непрямих методів, таких як нормативне закріплення сертифікації мігрантів на відповідність українським кваліфікаційним стандартам, для чого необхідно пройти відповідне професійне, правове і культурно-історичне вчення в ліцензованих освітніх закладах. Це дозволить управляти якістю міграції.

Обов'язковою передумовою якісних змін в сфері міграційної політики є наявність сприятливого клімату у суспільстві. Важливо, щоб суспільство визнавало, що грошові перекази працівників-мігрантів із-за кордону відіграють значну роль у подоланні бідності, розвитку дрібного підприємництва та формуванні середнього класу. Як прямо, так і опосередковано вони здатні сприяти економічному розвитку. Так само позитивний вплив на економіку справляє імміграція в країну, завдяки якій поповнюються трудові ресурси, заповнюються робочі місця, непривабливі для українців. У формуванні позитивного сприйняття міграції, мінімізації антиіммігрантських настроїв, підвищенні рівня толерантності в суспільстві українців велику роль відіграють засоби масової інформації, які мають повно і об'єктивно висвітлювати міграційну ситуацію в країні, позбутися негативних стереотипів та некритичного тиражування сумнівних фактів.

Використані джерела інформації:

1. Закон України «Про громадянство», Закон України «Про правовий статус іноземців», Закон України «Про міграцію», Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», Закон України «Про біженців», Закон України «Про зайнятість населення», Закон України «Про підприємництво», Закон

України «Про адміністративні правопорушення», Положення «Про порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні», Угода про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту мігрантів, Міжнародна конвенція ООН про захист прав трудящих мігрантів і членів їхніх сімей.

2. Зовнішні трудові міграції населення / За ред. Е. М. Лібанової, О. В. Позняка. - К.: РВПС України НАН України, 2002. - С. 118.
3. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря. Организация Объединенных Наций. А/60/871.
4. http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf
5. Передрій О.С. Міжнародні економічні відносини: Навч. посіб.-К: Центр навчальної літератури, 2006 – С. 274
6. Хабибуллин А.Г. Миграция и миграционная политика: механизмы взаимодействия // Миграционное право. 2007, № 4.

Рецензент: Борисевич С.О., д.іст.н., доцент