

УДК 32-027.542:314.15(477)

ПАЛАГНЮК Олександра Вікторівна,
аспірант Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили

ЗМІСТ ТА ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Визначається термін «державна міграційна політика», розкриваються її основні завдання, складові та функції, а також характеризується стан наукової розробки в даній сфері.

Ключові слова: міграція, державне управління, державна міграційна політика.

Палагнюк А. В. Содержание и функции государственной миграционной политики Украины

Определяется термин «государственная миграционная политика», раскрываются ее основные задачи, составляющие и функции, а также характеризуется состояние научной разработки в данной сфере.

Ключевые слова: миграция, государственное управление, государственная миграционная политика.

Palagnuk O. V. Content and functions of the state migration policy of Ukraine

The term «state migration policy» together with its main task, functions and components are being revealed with the provision of the characteristics of state of scientific research in this particular area is determined.

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

Постановка проблеми. У зв'язку з історичними обставинами та особливостями соціально-економічного розвитку Україна довгий період часу була фактично ізольована від загальносвітових тенденцій становлення та розвитку міжнародного міграційного права. Однак завдяки своєму стратегічно важливому для євроазіатських міграційних процесів геополітичному розташуванню на перехресті міжнародних міграційних шляхів це питання для України поступово стало актуальним і важливим. Особливо нагальною

стала потреба у включенні України до міжнародної міграційної системи після розпаду Радянського Союзу й утворення на його території нових суверенних держав, адже раніше союзні республіки набули статусу іноземних держав стосовно одна до одної, а їхні громадяни стали іноземцями або подекуди навіть особами без громадянства [9].

На сьогоднішній день міжнародна міграція населення в умовах зростаючої глобалізації та розширення світових економічних відносин займає значне місце в розвитку сучасного українського суспільства. Необхідність посилення державного контролю в цій галузі пов'язана, по-перше, із гостротою міграційних проблем, що постають перед Україною, а по-друге, з оптимізацією міграційних потоків як важливого завдання подальшого успішного соціально-економічного розвитку держави. Усі ці фактори є важливими умовами інтенсифікації міжнародного співробітництва нашої держави з країнами Європейського Союзу у сфері євроінтеграційної політики [11].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню та вивченню державної міграційної політики України присвячені роботи багатьох провідних вітчизняних науковців, зокрема В. Іонцева, Л. Рибаківського, Б. Хорева, А. Хомри, М. Бублія, С. Денисюка, І. Івахтюк, О. Кокоревої, О. Кислиціної, О. Воробйової, Т. Петрової та ін.

Якщо говорити про історичну ретроспективу, то в колишньому Радянському Союзі наукові дослідження у сфері міграції стосувалися в основному лише тих форм міграційної політики, що були пов'язані з перерозподілом трудових ресурсів та зайнятістю населення. А міграційна політика, розглядаючись як невід'ємна складова діяльності держави, тісно пов'язувалася з виробленням стратегії продуктивного розміщення робочої сили, ефективного житлового будівництва, відтворення населення тощо. При цьому міграційну політику часто розглядали як елемент національної аграрної політики. Довгий час у наукових колах вважалося, що, хоча міграційна політика і визначається загальними економічними, політичними й соціальними завданнями розвитку суспільства, але все одно передусім має на меті досягнення цілей демографічного характеру [1].

Міграція, як один із важливих демографічних процесів, є надзвичайно широким поняттям. Саме тому на сьогоднішній день сучасна наукова думка не має уніфікованої концепції стосовно цього явища. Це можна пояснити, з одного боку, тим, що міграція впливає одночасно на різні сторони суспільного життя, такі як демографія, економіка, соціологія, політика й юриспруденція. З іншого боку, аналізування та узагальнення інформації стосовно масштабів і тенденцій міжнародних міграційних потоків значно

ускладнюється через недосконалість методів виявлення фактів, фрагментарність статистичної інформації, відсутність уніфікованих національних і міжнародних показників та високу латентність самого явища [9].

Метою статті є надання вичерпного визначення терміна «державна міграційна політика», дослідження її основних складових, завдань, та функцій, а також характеристика стану наукової розробки даної сфери.

Виклад основного матеріалу. Міграційна політика є предметом дослідження багатьох наук, тому, на нашу думку, для її дослідження необхідний міждисциплінарний підхід. Відповідно до визначення, що дає великий енциклопедичний словник, політика – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між соціальними групами, визначенням форм, завдань, змісту діяльності держави. На думку автора М. Бублія, міграційна політика, у свою чергу, є самостійним напрямом державної політики, оскільки тісно пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є незамінним елементом політики народонаселення та одним із засобів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів, а отже – невід'ємною частиною соціально-економічної політики держави та одночасно інструментом для досягнення її цілей. У зв'язку з тим, що міграційна політика спрямована насамперед на планування руху населення, вона виконує важливу функцію контролю за прямуванням міграційних потоків і є нормативно-правовим та інституційним відображенням реагування держави на стихійні переміщення людей. Більш того, вона є продуктом функціонування якоїсь конкретно-історичної політичної системи, що розвивається в часі й просторі з урахуванням усіх соціо-політичних реалій розвитку суспільства. Державна міграційна політика відповідно до погляду даного вітчизняного науковця є системою концептуально об'єднаних між собою методів і засобів, за допомогою яких держава в тісному взаємозв'язку з усіма її суспільними інститутами прагне досягти поставлених цілей повноцінного розвитку суспільства як на сучасному, так і на майбутньому етапі його розвитку [2].

У науковій праці провідного вітчизняного дослідника Т. Петрової державна міграційна політика характеризується як «сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку,

дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України», а також як «система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структури» [10, с. 27]

На думку автора Б. С. Хорева, міграційна політика являє собою систему умов, способів і заходів управління міграційною рухливістю населення. Позиція А. Хомри є фактично аналогічною, адже вона стверджує, що: «Міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і необхідної інтенсивності міграції населення» [12, с. 50]. В. М. Моїсеєнко ж розглядає міграційну політику як вплив держави на міграційні процеси шляхом їх врегулювання у вузькому та широкому сенсах. Міграційна політика, за Л. Л. Рибаківським, є системою загальноприйнятих ідей управління і об'єднаних єдиною концепцією засобів, за допомогою яких держава та її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, що відповідають конкретним історичним умовам розвитку країни та регіонів, сприяють досягненню цілей у сфері координування міграційних процесів [1].

Російський науковець В. Іонцев у процесі дослідження міжнародної міграції сформулював вичерпний список наукових підходів, що застосовуються до надання визначення терміну «міграційна політика» та охарактеризував її як систему політичних заходів, постанов, законодавчих актів і угод (як двосторонніх, так і багатосторонніх) між державами в процесі регулювання міграційних потоків [6]. Дане формулювання, на нашу думку, має ознаки іновативності, адже автор наголошує на тих політично-правових аспектах, які не наводилися в науковій літературі раніше.

С. Денисюк наголошує на тому, що «міграційна політика – це комплекс заходів, які належать до сфери державного управління і включають процес прийняття рішень, врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів» [4]. А. Івахнюк дає власне визначення міграційної політики як системи засобів, за допомогою яких держава регулює міграційні потоки з метою досягнення цілей, що співвідносяться з інтересами розвитку окремо взятого суспільства [5]. О. Кокорева стверджує, що міграційна політика – це не що інше, як «концептуально-обгрутована сукупність заходів державних і недержавних установ щодо регулювання й контролювання міграційних потоків з урахуванням

соціально-економічного розвитку приймаючого регіону, національної сумісності, специфіки психології мігрантів і кліматичних особливостей місць розселення з дотриманням принципів захисту економічної безпеки національної економіки, а також подолання наслідків процесів міграції, що розвиваються стихійно» [7, с. 5].

Автор М. Бублій пропонує науковій спільноті тлумачення міграційної політики як однієї з підсистем політики держави, міжнародний контекст якої пов'язаний саме із зовнішньою міграцією робочої сили. На думку науковця, саме міжнародна трудова міграція, яка значно впливає на перерозподіл населення на території окремо взятої до розгляду держави (а саме його чисельність і склад), є найбільш нагальною потребою з позиції цілеспрямованого і коректного державного регулювання, відповідності національного законодавства країн загальноновизнаним нормам міжнародного права у сфері захисту прав людини та різних категорій мігрантів зокрема. Надзвичайно важливим у цьому процесі, за М. Бублієм, є правильно збалансоване співвідношення інтересів держави й людини. У більшості сучасних наукових і літературних джерел міграційна політика трактується як сукупність заходів щодо державного й міждержавного регулювання міграційних потоків населення на законодавчій базі. Проте М. Бублій наголошує на тому, що даний підхід недостатньо комплексно розкриває її міждисциплінарний характер. Так, на думку автора, «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» [2].

О. Кислицина наголошує, що під державною міграційною політикою необхідно розуміти ту складову загальної соціально-економічної політики держави, яка безпосередньо пов'язана з організацією і регулюванням міграційної системи країни в умовах всесвітньої глобалізації з метою повноцінної, всебічної і ефективної реалізації нею тих національних інтересів, які безпосередньо пов'язані з міжнародною міграцією населення [1].

На думку західних дослідників, зокрема Т. Хаммара, міграційна політика є продуктом функціонування політичної системи держави. Так, вищезазначений автор наголошує, що міграційну політику доцільно вивчати як стандартизоване повторюване

соціально-політичне явище, яке забезпечується функціонуванням державних інститутів у вигляді певної структури, що характеризується диференціацією.

Б. Горрансон під міграційною політикою розуміє політику держави, що здійснює реагування на переміщення людей з однієї країни в іншу. Тобто, на думку вищезазначеного автора, вона регулює як міграційні процеси, пов'язані з виїздом осіб з країн народження, так і їх в'їздом у країну призначення [3]. У свою чергу Л. Мармор вважає, що міграційна політика – «це перш за все взаємовідносини 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» [8, с. 37].

Важливо зазначити, що аналізуючи міграційну політику як підсистему державного управління, необхідно досліджувати її крізь призму діяльності державно-правових інститутів та їх взаємодії з приводу здійснення державної міграційної політики. Так, найважливішим інструментарієм міграційної політики держави є саме елемент управління, оскільки вона задає мету, а отже, виступає як домінуючий елемент у системі політичної влади. Якщо не зосереджуватися на диверсифікаційному ефекті державної міграційної політики, то її дослідження буде неповним, адже ефект диверсифікаційності якраз полягає в тому, що вона є складовою частиною як внутрішньої, так і зовнішньої політики України. У цьому сенсі міграційна політика є сукупністю взаємопов'язаних напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та інших сфер діяльності держави, усіх її структур та інститутів. Більше того, міграційна політика може слугувати яскравим прикладом взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої політики держави із зовнішньою [9].

Дослідження міграційної політики було б невичерпним без характеристики її основоположних функцій. Серед таких функцій необхідно виокремити:

1. Функція регулювання. У цьому сенсі міграційна політика є сукупним впливом на міграційні потоки з метою їх упорядкування, яке здійснюється через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, цілком внутрішньополітичних інтересів яких є дотримання державних інтересів України, а зовнішньополітичних – за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів – урегулювання загальних проблем міграції у світі.

2. Функція раціоналізації (суперечностей, що виникають у процесі державотворення). Суперечності оптимізуються в результаті пошуку консенсусних підходів до розв'язання конфліктних ситуацій шляхом вироблення чіткого механізму визначення позицій сторін з суперечливих питань, а відтоді – успішній гармонізації регуляторних завдань політичної системи держави. Позитивний аспект і вплив функції раціоналізації на процеси державотворення виявляється в зменшенні соціальної напруженості поміж різних категорій мігрантів з неухильним дотриманням державних інтересів [1].

3. Інтегративна функція. У внутрішньополітичному аспекті вона відображається в процесі залучення мігрантів, біженців та осіб без громадянства до суспільства приймаючої держави з подальшою асиміляцією, в усебічному сприянні в облаштованості на новому місці проживання, працевлаштуванні, здобуванні освіти, наданні соціальної підтримки та допомоги з метою поступового й повного включення вищезазначених осіб у соціально-економічні процеси держави. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція державної міграційної політики України реалізовується шляхом вироблення й приведення в дію узгодженої та ефективної міждержавної міграційної політики в рамках співпраці з країнами-учасницями СНД, урядами іноземних держав, міжнародними урядовими та неурядовими (наприклад, правозахисними, релігійними) організаціями, фондами та асоціаціями, чия діяльність спрямована на захист прав та законних інтересів мігрантів, запобігання та попередження процесів нелегальної міграції та боротьбу зі злочином «торгівля людьми».

4. Функція мобілізації людських ресурсів. Знаходить відображення в соціальній динаміці держави. Дана функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник та інструмент у відновленні соціуму шляхом залучення додаткових людських та нових трудових ресурсів, результатом чого стає збалансованість трудового потенціалу країни, а відтак, зниження показників демографічної кризи [1].

5. Прискорювальна функція. Вона полягає в тому, що територіальні переміщення сприяють зміні соціально-психологічних характеристик людей, розширенню їхнього кругозору, обміну трудовими навичками й виробничим досвідом, нагромадженню знань про різні сфери життя, усебічному розвитку особистості, усвідомленню необхідності матеріальних, соціальних і духовних потреб. Як указують численні соціологічні

дослідження, так зване «мобільне населення» є зазвичай більш активним у соціальному сенсі.

6. Селективна функція. Сприяє рівномірному розподіленню участі різних соціально-демографічних груп у міграційних процесах, що, у свою чергу, зумовлює значні зміни в якісному складі населення держави на різних її територіях.

7. Економічна функція. Стимулює об'єднання матеріальних і особистісних факторів виробництва, регулює та врівноважує їх кількісну та якісну відповідність [1].

Аналізуючи такі функції міграційної політики, як підвищення мобільності, перерозподілу й селективності трудових ресурсів, слід зазначити, що залежно від різних видів міграції вони мають властивість виявляти себе по-різному. Так, у разі епізодичної міграції найбільше впливає на міграційні процеси насамперед функція підвищення мобільності, тоді як у випадку переселення жителів певної території всі вищезазначені функції виявляються повною мірою [2].

Не слід також забувати, що за певних історичних умов розвитку суспільства (як от в умовах перехідного періоду) упорядкування соціально-економічного устрою життя населення з використанням та за допомогою механізмів регулювання міграції відбувається з величезними витратами і є нестійкими. Саме в такі періоди особливо важливого значення набуває регуляторна роль держави в сприянні повноцінному виконання міграцією її специфічних функцій з метою розвитку суспільства, досягнення стабільності та добробуту. Так, на різних історичних етапах розвитку окремих країн та цілих геополітичних регіонів світу зазвичай превалювала одна зі складових державної міграційної політики – еміграційна чи імміграційна, яка й детермінувала її сутність, зміст, механізми та пріоритети [5].

Початковим етапом у дослідженні державної міграційної політики є обґрунтування її мети. Відповідно до визначень, що наведені в Концепції державної міграційної політики України, її метою на сьогоднішній день є «забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, інтеграції до загальноєвропейського міграційного законодавства, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їх наслідків, соціальний і правовий захист громадян України, які перебувають за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод,

законних інтересів і виконання обов'язків мігрантами, біженцями та шукачами статусу біженця» [11].

Дослідник М. Бублій пропонує власне формулювання і стверджує, що «метою міграційної політики є повноцінне і всебічне забезпечення раціонального розміщення населення держави з огляду на ефективний розвиток економіки, поліпшення його якісного складу, рівномірного розвитку окремих його регіонів, урівноваження соціально-економічної диференціації тощо. Зміст державної міграційної політики визначається сукупністю правових, економічних, політичних, демографічних, військових та інших факторів, що забезпечують інтереси й 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» [2].

Міграційна політика будь-якої держави тісно пов'язана:

- з економічною політикою, у зв'язку з тим, що процеси переміщення населення нерозривно пов'язані з рухом капіталів, формуванням трудових ресурсів тієї чи іншої держави, стимулюванням припливу чи відпливу робочої сили з країн і цілих регіонів;

- соціальною політикою, у зв'язку з тим, що в більшості випадків міграційні процеси безпосередньо залежать від тих соціальних факторів, які є або привабливими, або ж відштовхуючими з погляду потенційних іммігрантів та значно впливають на соціальну й етнокультурну безпеку так званої «приймаючої країни». Так, з метою ефективної розробки та впровадження заходів щодо забезпечення соціальної безпеки в контексті міграції необхідною умовою є глибоке розуміння суспільних проблем, настроїв та побажань населення;

- демографічною політикою, оскільки міграція населення, безперечно, значно впливає на демографічну ситуацію в країні та в окремо взятих геополітичних регіонах. Так, якщо в одних випадках вона допомагає компенсувати природний спад населення, то в інших сприяє зниженню так званого «демографічного тиску». Більш того, міграційні процеси сучасності часто приводять до істотних змін у статеві-віковій структурі населення країни, що приймає мігрантів;

- геополітикою, тому що вона є дійовим інструментом перерозподілу кількості населення по території окремих країн та цілих регіонів;

- політикою національної безпеки, особливо в умовах зростаючої глобалізації і все

більшого загострення глобальних проблем розвитку сучасного суспільства, найяскравішим прикладом якого є міжнародний тероризм [1].

Висновки. Узагальнюючи всі вищевказані визначення та характеристики слід підсумувати, що міграційна політика є комплексом заходів, що включають процес прийняття управлінських рішень, є врегульованими правовими нормами, контрольованими представницькою владою, спрямовані на впорядкування міграційних процесів та стосуються сфери державного управління. Більше того, міграційна політика демонструє зразок взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політики держави, що виявляється в специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від усього комплексу соціально-економічних і природних факторів.

У результаті застосування нами функціонального аналізу до дослідження й вивчення міграційної політики стало можливим виділити такі її основні функції, як регулювання міграційних процесів, вирішення суперечностей, інтеграційну, прискорювальну, розподільчу, селективну та економічну. Найголовнішою з них, на нашу думку, є саме функція регулювання, оскільки її метою є вирішення поставлених перед урядом держави міграційних завдань, що реалізуються шляхом створення відповідних соціально-економічних умов розвитку суспільства та ухвалення відповідних законів і підзаконних актів.

Говорячи про завдання, що ставить перед собою міграційна політика будь-якої держави, важливо зазначити, що вони формуються відповідно до основних концепції та ситуації, що складаються в міграційній сфері конкретно взятої до розгляду країни. Так, саме гострота міграційних проблем, що панують у суспільстві, є визначальною у виборі пріоритетів та першочерговості вирішення тих або інших завдань. При цьому слід підкреслити, що головну роль у процесі вибору пріоритетів і визначенні цілей державної міграційної політики відіграють насамперед загальні функції міграції населення, а саме: прискорювальна, розподільча і селективна. Тоді як під час визначення конкретних заходів, необхідних для досягнення певної мети, найбільший вплив мають так звані специфічні функції міграції економічна й соціальна [7].

Список використаних джерел

1. **Адміністративно-правове** регулювання міграційних процесів. – Режим доступу : lawdiss.org.ua/books/213.doc.html.

2. **Бублій М.** Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. Бублій. – Режим доступу : archive.nbuu.gov.ua/portal/SOC_Gum/apdu/2009_2/doc/2/03.pdf.

3. **Горрансон Б.** Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграционная политика : материалы семинара, 13 – 17 июля 2007 г., Москва. – М. : MOM, 2007. – С. 42 – 46.

4. **Денисюк С.** Напрямки розвитку міграційної політики в Україні / С. Денисюк. – Режим доступу : www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08Dsfpvu.Pdf.

5. **Ивахнюк И. В.** Международная трудовая миграция : [учеб. пособие] / И. В. Ивахнюк. – М. : ТЕИС, 2005. – 288 с.

6. **Ионцев В.** Международная миграция населения: теория и история изучения / В. Ионцев. – М. : Диалог-МГУ, 1999. – 370 с.

7. **Кокорєва О.** Міграційна політика в системі економічної безпеки національної економіки / О. Кокорєва // Вісн. Донец. Нац. ун-ту. Сер. : «Економіка і право». – 2010. – Вип. 2, Т.1.

8. **Мармор Л.** Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармор // Миграция и миграционная политика : материалы семинара, Москва, 13 – 17 июля 2007 г. – М. : MOM, 2007. – С. 37 – 41.

9. **Міграційні процеси в сучасному світі : світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.**

10. **Петрова Т. П.** Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т. П. Петрова. – К., 1991.

11. **Про Концепцію** державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011. – Режим доступу : www.president.gov.ua/documents/13642.html?PrintVersion.

12. **Хомра А. У.** Миграция населения : вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. – К., 1979.

13. **Щодо** Угоди про асоціацію між Україною та ЄС // Голос України. – 2013. – № 6.