

Муц Луай Хайсал,
к. соц. н., здобувач кафедри публічного управління
та землеустрою, Класичний приватний університет, м. Запоріжжя

РОЛЬ ДЕРЖАВИ В УПРАВЛІННІ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

Muzz Luai Haysal,
Candidate of Sociological Sciences, applicant of the Department
of Public Administration and Land Management, Private Private University, Zaporozhye

THE ROLE OF THE STATE IN MANAGEMENT BY MIGRATION PROCESSES

У статті розглядаються теоретичні питання, пов'язані з проблемами управління міграційними потоками державою, вивчаються підходи до визначення міграційної політики, визначаються цілі і функції держави в міграційній сфері. Акцентується увага на необхідності взаємодії державної міграційної політики України з іншими сферами державного управління.

The article deals with the theoretical issues related to the management of migration flows by the state, examines the approaches to the definition of migration policy, the goals and functions of the state in the migration sphere are determined. The emphasis is placed on the necessity of interaction of the state migration policy of Ukraine with other spheres of public administration.

Ключові слова: міграція, міграційні потоки, державне управління, державна міграційна політика, функції держави.

Key words: migration, migration flows, public administration, state migration policy, functions of the state.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міграція населення для багатьох держав стала важливим чинником їх економічного й соціального розвитку. Сьогодні міграція (як транскордонна, так і внутрішня), в цілому, справляє позитивний вплив на соціально-економічний та політичний розвиток держав, сприяє інтеграції міжнародної спільноти, культурному зближенню народів, розвитку продуктивних сил. Разом з тим, якщо міграційні процеси носять некерований характер, рівень забезпечення безпеки держав різко знижується. Крім того, негативним моментом є те, що неконтрольована міграція не дозволяє забезпечити захист прав самих мігрантів.

У сучасних умовах системних трансформацій суспільства, коли назріла необхідність аналізу та удосконалення міграційної політики держави; виникли нові інтегровані підходи до питань міжнародної безпеки, які визнають, що джерела нестабільності мають характер загрози миру; з'явилися нові форми взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства при здійсненні міграційної політики, дослідження ролі держави в управлінні міграційними процесами на-

буває особливої актуальності. Усвідомлення ролі держави в управлінні міграційними потоками та визначення ефективних заходів управління міграцією є одними з ключових проблем сучасної науки.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вагомий внесок у розвиток теоретико-прикладних досліджень міграції населення і проблем державного управління нею зробили такі представники української науки, як А. Власюк, П. Гайдуцький, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська [5], О. Мельниченко [8], В. Мойсеєнко [3], С. Пирожков, О. Риндзак [9], У. Садова, Л. Семів, Е. Хомра, С. Чехович, Н. Шульга та ін. Проте ускладнення міграційних процесів сучасного світу зумовлює потребу в подальшому багатоаспектному дослідженні державного управління в сфері міграції.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті — розвинути окремі теоретичні аспекти ролі держави в управлінні міграційними потоками, визначити її цілі та функції в сфері міграції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Головним суб'єктом, що відповідає за формування і наслідки реалізації міграційної політики виступає держава. Проблеми вибору урядових пріоритетів у сфері управління міграційними потоками протягом найближчих десятиліть залишатимуться в центрі суспільно-політичної уваги і служити джерелом запеклих дебатів на різних рівнях прийняття рішень: від місцевого до міжнародного.

У "Посібнику щодо розробки ефективної політики в галузі трудової міграції в країнах походження і призначення" ОБСЄ зазначено, що більшість міграційних процесів відбуваються з економічних причин, а в основі міжнародної міграції лежать три ключові чинники:

- "приваблююча" дія демографічних змін і потреб ринку праці в країнах з високим доходом;
- "відштовхуюча" дія різниці в заробітній платі і тиск кризи в менш розвинених країнах;
- встановлення міждержавних мереж, заснованих на сімейних, культурних та історичних зв'язках [1].

На сьогоднішній день міграція є одним з найбільш суперечливих явищ в системі державного управління. З одного боку, державні структури й політичні організації відзначають позитивні аспекти міграційних процесів, які сприяють прискоренню економічного зростання. Залучення в країну висококваліфікованих мігрантів підвищує продуктивність і конкурентоспроможність країни. Бізнес-міграція сприяє створенню нових виробництв, відкриття нових робочих місць. Водночас мігранти, що володіють низьким кваліфікаційним рівнем, дозволяють задовольняти попит на виконання робіт, які не хочуть виконуватися місцеві жителі. З іншого боку, всередині держав існують побоювання з приводу того, що мігранти витісняють місцевих жителів на рику праці, й займуть привабливі для них робочі місця, або сприятимуть збільшенню витрат держави на соціальні потреби і виплати. Характерним є і уявлення про те, що мігранти — представники іншого культурного середовища можуть внести соціальну дисгармонію в суспільство, а також сприяти зростанню злочинності та іншим негативним явищам.

Міграційні потоки впливають на соціально-політичний стан держави і національну ідентичність його громадян, систему внутрішньодержавних відносин і політичну культуру, на людський потенціал держави, що визначає роль і місце країни на зовнішньополітичній арені. Одним з ключових питань, що вивчаються в контексті проблеми, є управління потоками, в чому головна роль належить державі.

Д. Холіфілд при аналізі політики щодо міжнародних міграцій виділяє три головних теоретичних блоки: 1) проблеми національного суверенітету і контролю за переміщеннями; 2) принципи національної безпеки; 3) проблеми інкорпорування мігрантів до приймаючого співтовариства [2].

На ці проблемні блоки, з метою вирішення економічних і демографічних проблем суспільства, здійснюється багаторівневий та багатосуб'єктний вплив, в якому домінуюча роль належить державі. Саме держава за допомогою державної міграційної політики здійснює управління міграційними потоками, яке б забезпечило досягнення державних стратегічних цілей.

В.М. Мойсєєнко визначає міграційну політику 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" [3 с. 130].

Тобто міграційна політика є сукупністю цілей та засобів, за допомогою яких, перш за все, держава здійснює регулювання міграційних процесів [4, с. 429].

Специфіка міграційної політики полягає в тому, що вона нерозривно пов'язана з економічною, соціальною, демографічною, культурною політиками, що вимагає комплексного вивчення питань управління міграцією.

О.А. Малиновська зазначає, що за допомогою засобів державної регіональної політики (наприклад, формування "точок зростання", що приваблюють населення), а також державної соціально-економічної політики, націлених адресно на підтримку окремих категорій мігрантів та місцевих громад, можна досягти бажаної інтенсивності, складу та спрямованості міграційних потоків [5, с. 121].

Політична сфера, часто не будучи першопричиною міграційних процесів, проте, виступає по відношенню до них в якості майданчика для узгодження інтересів мігрантів і приймаючого спільноти як основа для вироблення і реалізації міграційної політики.

Узагальнюючі різні підходи до визначення державної міграційної політики, можна надати таке її трактування: це цілеспрямована діяльність органів державної влади з регулювання міграційних та інтеграційних процесів з метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів, гармонізації індивідуальних і громадських інтересів, яка в тісній взаємодії з іншими видами політики покликана сприяти поліпшенню якості життя населення і цілісності соціуму, а також відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності.

Концепція державної міграційної політики України затверджена Указом Президента у 2011 році, основними цілями держави в цій сфері, серед іншого, визначає, забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, соціально-економічного розвитку України, захисту громадян України, які працюють за кордоном, та інших мігрантів, удосконалення національної нормативно-правової бази з питань міграції та узгодження її з міжнародними нормами, додержання принципу захисту інтересів держави тощо [6].

У зв'язку зі змінами в соціально-економічному та політичному стані держави, та зважаючи на вимоги до міграційної політики гнучкості та швидкої адаптивності, національна міграційна політика України мусить мати на меті забезпечення правової і соціальної захищеності українських громадян за кордоном, інтеграцію іноземців та внутрішньо переміщених осіб до приймаючого соціуму, сприяння більш повному використанню позитивного потенціалу міграції та мінімізації її негативних наслідків, загальнонаціональну консолідацію.

Роль держави в управлінні міграційними процесами виявляється у її функціях в сфері міграції. Можна виділити такі функції держави як суб'єкта управління міграцією:

1. Регулююча. Її сутність полягає в комплексному впливі на міграційні потоки з метою їх упорядкування. Цей вплив відбувається за допомогою соціально-економічних та адміністративних важелів, тобто через створення певних умов та за допомогою нормативно-правових актів, задля досягнення державних цілей України. Також ця функція передбачає укладення міжнародних двох- і багатосторонніх договорів, застосування практики міжнародних норм, консультацій та угод з проблем міграції.

2. Дипломатична. Ця функція реалізується через пошук рішень конфліктних ситуацій за допомогою механізму виявлення позицій суб'єктів конфлікту щодо спірних питань та напрямів подолання суперечностей та соціальної напруги між мігрантами та іншими категоріями населення.

3. Інтеграційна. Ця функція реалізується за допомогою процесу включення (інтеграції) мігрантів до приймаючого суспільства шляхом надання їм громадянства приймаючої країни, сприяння облаштування на новому місці проживання, та забезпечення соціальної підтримки. Крім того, ця функція здійснюється у вигляді розробки та удосконалення узгодженої глобальної міграційної політики, співпраці з іноземними урядами і міжнародними неурядовими організаціями з метою протидії нелегальній міграції, захисту прав мігрантів, попередженню негативних наслідків міграції тощо.

4. Компенсаційна (мобілізаційна). Суть її полягає в залученні додаткових людських ресурсів для подолання демографічної кризи та поповнення трудового потенціалу країни. Інакше кажучи, мова йде використання міграції як одного з найважливіших способів відновлення соціуму, досягнення позитивної соціальної динаміки.

5. Контрольна. Це одна з основних функцій системи державного управління. У міграційній сфері вона реалізується шляхом державного контролю: в області законності (облік міграційних переміщень населення і легальність перебування іноземців на території держави); розвитку міграційних процесів та трудової міграції; забезпечення прав мігрантів, протидії нелегальній міграції; в соціальній сфері (охорона здоров'я, соціальна підтримка, освіта та ін.); в контексті вирішення актуальних глобальних проблем.

Державі весь час належало ексклюзивне право на формування міграційної політики в національному масштабі, проте, в сучасних умовах, вона все більше перетворюється в адміністративний інструмент, за доступ до якого конкурують політичні й неполітичні суб'єкти різного рівня (ТНК, політичні партії, організації мігрантів, наднаціональні структури і міжнародні організації). Але це не означає, що держава є менш важливою як політичний інститут в процесі вироблення міграційної політики. Навпроти, безсумнівно, держава зберігає потенціал, що дозволяє їй домінувати серед інших суб'єктів в процесі формування та реалізації міграційної політики. Однак ефективно вирішувати проблеми, створювані в суспільстві міграційними процесами, лише виключно силами держави, в сучасних умовах не можливо.

Як справедливо зауважує У. Бек, "...індивідуальні дії держави майже у всіх тематичних полях політики — право, криміналістиці, освіті, технологічних розробках,

попередженні непередбачених ризиків, в екологічній політиці — приречені на неефективність. Тільки транснаціональні рішення і їх передумова — детериторіалізація політики і держави в образі кооперативних спілок і міжнародних режимів — відкривають можливість знаходження рішень з нагальних питань" [7, с. 241].

Традиційно урядові стратегії в сфері управління міграційними потоками прийнято поділяти на два типи: 1) пов'язані з зовнішнім контролем і включають весь комплекс заходів — від візового регулювання до діяльності, спрямованої на стримування імміграції з небажаних країн; 2) пов'язані з внутрішнім контролем, як-от: допуск мігрантів на ринок праці, отримання посвідки на проживання, політика щодо біженців, санкції за порушення, і доступ до соціальних програм. Необхідність підвищення ефективності управління міграційними потоками об'єктивно призведе до делегування частини державних функцій у сфері зовнішнього контролю від держави до наднаціональних структур, а в області внутрішнього контролю — до регіональних рівнів влади і організаційних структур громадянського суспільства. [8, с. 12].

У XXI ст. всі сфери життєдіяльності суспільства зазнають трансформацій. Міграційна політика держав також набуває нових рис. Якщо раніше, чи не найважливішим напрямом управління міграційними потоками було стримування нелегальної та небажаної імміграції, то сьогодні, коли людський потенціал є ключовим чинником конкурентоспроможності національних економік на глобальному рівні, особливого значення набуває збереження людського інтелектуального потенціалу та запобігання "витоку мізків". У цьому контексті перед державою в сфері управління міграційними потоками постає необхідність виконання превентивної функції, яка передбачає вплив на чинники міграції, та націлена на створення сприятливої соціально-трудової сфери (можливості працевлаштування, рівень оплати праці, тощо) з метою запобігання масовому виїзду громадян закордон.

Успішна реалізація превентивної функції, як і ряду інших функцій Міграційної політики, можлива при введенні постійного моніторингу міграційних настроїв населення, його потреб та інтересів, виявленні основних причин міграції. Прикладом вивчення факторів зовнішньої міграції можна навести результати дослідження, проведеного Інститутом регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України спільно з Львівським міським центром зайнятості. В анкетуванні брали участь безробітні, які зверталися за допомогою з працевлаштування до Львівського міського центру зайнятості восени 2013, 2014 і 2015 рр. (по 500 анкет щорічно). Результати дослідження показали, що основною причиною, яка на думку респондентів, спонукає до виїзду за кордон їх найближче оточення, є низький рівень оплати праці — на нього щорічно вказувало найбільше опитаних (майже половина). Також найбільш поширеними міграційними чинниками виступають відсутність роботи, економічна криза, корупція в Україні, житлові проблеми (необхідність придбання, ремонту житла). Крім того, досить вагомими чинником виїзду виявились також необхідність виплати боргу та/або кредитів, не своєчасна і неповна виплата заробітної плати. Таким

чином, соціологічне опитування показало, що головними причинами виїзду українських громадян за кордон є низький рівень оплати праці та безробіття. За результатами опитування у 2015 році, середній рівень заробітної плати, який, за оцінками респондентів, здатний стримати зовнішню трудову міграцію має становити приблизно 1095 євро. Приблизно такий самий результат (близько 1000 євро) був отриманий і на основі опитувань за 2013—2014 рр. Слід зауважити, що в 2013 році середньомісячна заробітна плата становила 3282 грн, а курс гривні — 10,6 грн/євро. У 2014 році ситуація значно погіршилася (при зростанні середньої зарплати до 3480 грн на місяць, середній курс гривні знизився до 15,7 грн/євро). У 2015 році відбулося збільшення її розміру до 4114 грн в місяць, при офіційному середньому за рік курсі гривні 24,2 грн/євро. Отже, якщо в 2013 році реальна зарплата була менше бажаної в 3 рази, то в 2014 році — вже в 4,5 рази, а в 2015 р. — в 6 разів [9, с. 77].

Таким чином, дослідження вказало на ситуацію, що склалася в міграційній сфері за останні десятиліття, а саме превалювання економічних чинників зовнішньої міграції населення України.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Сьогодні Україні, яка знаходиться в кризовому стані, необхідне принципове оновлення розуміння ролі державного управління, його масштабності та ефективності. Увага держави до управління міграційними процесами в даний час є необхідною умовою зміцнення безпеки країни, інтеграції України у світове співтовариство, зміцнення демократії та дотримання прав людини. Таким чином, функції і завдання міграційної політики України повинні значно розширитись. Крім необхідності посилення прикордонного контролю перед міграційною політикою постає завдання інтеграції мігрантів і ВПО в приймаючий соціум, а також здійснення превентивних заходів у міграційній сфері. Так, з метою запобігання відтоку найбільш цінного людського потенціалу за межі країни в першу чергу необхідно поліпшити умови працевлаштування населення, а також удосконалити систему оплати праці. Питання ефективності управління міграційними потоками складні і багатоаспектні, потребують глибокого вивчення та розробки науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення, а отже, представляють перспективу подальших досліджень цієї проблематики.

Література:

1. Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.osce.org/secretariat/29630?download=true>
2. Brettell C., Hollifield J. Migration Theory: Talking Across Disciplines // New York: Routledge, 2007. — 304 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://estvitaesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/introduccc3b3nmigration-theory-talking-across-disciplines.pdf>
3. Моисеенко В.М. Некоторые вопросы управления миграционными процессами населения / В.М. Моисеенко // Вопросы теории и политики народонаселения. — М.: Статистика, 1970. — С. 130—140.

4. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбаська, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

5. Малиновська О.А. Чи потрібна Україні державна політика у сфері внутрішньої міграції? / О.А. Малиновська // Стратегічні пріоритети. — 2015. — № 3. — С. 118—123.

6. Указ Президента року N 622/2011 від 30 травня 2011 "Про Концепцію державної міграційної політики" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

7. Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / У. Бек. — М.: Прогресс-Традиция, 2007. — 464 с.

8. Мельниченко О.А. Трудова міграція: сутність і засоби реалізації державної політики / О.А. Мельниченко, Н.М. Удовиченко // Теорія та практика державного управління. — 2017 р. — № 1 (56). — С. 10—17.

9. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України / О.Т. Риндзак // Економіка України. — 2016. — № 12. — С. 72—81.

References:

1. OSCE (2007), "Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies", available at: <https://www.osce.org/secretariat/29630?download=true> (Accessed 25 May 2018).
 2. Brettell, C. and Hollifield, J. (2007), Migration Theory: Talking Across Disciplines, Routledge, New York, USA, available at: <https://estvitaesydemografia.files.wordpress.com/2013/04/introduccc3b3nmigration-theory-talking-across-disciplines.pdf> (Accessed 25 May 2018).
 3. Moysenko, V.M. (1970), Voprosy teoryy u polytyky narodonaseleniya [Some issues of population migration management], Statystyka, Moscow, Russia.
 4. Surmin, Yu.P. Bakumenko, V.D. and Mykhnenko, A.M. (2010), Entsyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic Dictionary of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
 5. Malynov's'ka, O.A. (2015), "Does Ukraine need state policy in the field of internal migration?", Stratehichni priorytety, vol. 3, pp. 118—123.
 6. President of Ukraine (2011), Decree "On the Concept of State Migration Policy", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/622/2011> (Accessed 25 May 2018).
 7. Bek, U. (2007), Vlast' y ee opponenty v epokhu hlobalyzma. Novaia vsemyrno-polytycheskaia ekonomiya [Power and its opponents in the era of globalism. New world-political economy], Prohress-Tradytsyia, Moscow, Russia.
 8. Mel'nychenko, O.A. and Udovychenko, N.M. (2017), "Labor Migration: the essence and means of realization of the state policy", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 1 (56), pp. 10—17.
 9. Ryndzak, O.T. (2016), "State migration policy in the context of the priorities of national security of Ukraine", Ekonomika Ukrainy, vol. 12, pp. 72—81.
- Стаття надійшла до редакції 01.06.2018 р.*