

Віана Костенко

Національний університет «Одеська юридична академія»

ЗНАЧЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЛЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

The article dedicated to consideration of migration policy, its importance to the national and international levels. Migration policy is a part of domestic and foreign policy, and the important part of it. The state policy will determine whether migration will become a positive and stabilizing factor or, conversely, be a factor worsening socio-economic problems in society. Analyzing the importance of migration policy is necessary to develop such a state policy that would ensure effective governance of migration flows, stability of demographic and socio-economic development, strengthen national security, creating conditions for the smooth implementation of the rights, freedoms and legitimate interests of migrants, migration control implementation, designed to overcome the negative effects of migration and thus prevent violations of these rights, freedoms and legitimate interests of migrants and citizens of Ukraine.

Key words: migration, migration policy, The concept of state migration policy.

Вплив міграційної сфери на розвиток та стабільність громадянського суспільства в Україні на початку XXI ст., як і протягом усього часу здобуття нею статусу незалежної держави, був і залишається досить значним. Сучасні міграційні тенденції в контексті участі України в європейському та світовому міграційному просторі розглядаються як один із важливих чинників формування національної політики. Найсуттєвішим є те, що в найближчій перспективі його значення посилиться.

Так, добровільні та вимушені міграції супроводжували розвиток людства впродовж усього його існування, але в наш час обсяги міграції зросли до великих масштабів. Імігранти стали невід'ємною, необхідною і водночас проблемною частиною життя країн, одним із засобів вирішення демографічної та економічної кризи, а також категорією загострення різноманітних соціальних, релігійних, етнічних та політичних проблем. Очевидним є той факт, що подальше збільшення міграційних процесів вимагає нових підходів, адже неможливо вирішити їх методами XX століття, які на сьогодні є неефективними в умовах політичної нестабільності України.

У XXI столітті праця перетворюється на найбільш дефіцитний фактор виробництва, єдиним джерелом поповнення працездатного населення за умови демографічної кризи є міграція, конкуренція між розвинутими державами за людські ресурси загострюється і перехід до активної політики у сфері міграції в Україні має відбутися терміново.

Проблеми міграційної політики перебувають у центрі уваги демографів, соціологів, політологів, керівників державних установ як в Україні, так і загалом у пострадянських країнах¹. В Україні питанням міграційної політики присвячені праці О. Малиновської, Ю. Гаврушко, С. Науменко, Я. Полянської, В. Олефіра, В. Андрієнка, О. Бандурки, Ю. Бузницького, В. Буткевича, А. Гетьмана, В. Глушкова, Р. Гранта, О. Джужі, М. Коржанського, О. Кузьменко, М. Кучерявенка, В. Куца, К. Левченко, Я. Лизогуба, В. Мелашенка, М. Мельника, М. Мокляка, Т. Назарова, В. Шаповала, М. Шульги, О. Хомри та інших дослідників.

Удосконалення міграційної політики має відбуватися на основі комплексного підходу, з усвідомленням усіх потенційних вигод, які може принести Україні міжнародна мобільність разом з обумовленими нею ризиками. Передовсім необхідно враховувати специфіку країни як такої, що одночасно і віддає, і приймає населення та використовується для транзиту мігрантами. Кожний із цих векторів характеризується різними за характером і складом міграційними потоками, які, у свою чергу, вимагають диференційованого підходу і специфічних засобів впливу.

Комплексність передбачає також різнорівневі державні заходи, які не обмежуються лише прийняттям законодавчих норм та програм центральним керівництвом країни, а включають діяльність на місцях, постійну співпрацю центральних та місцевих органів влади. Умовою

¹ Волков, А.Г., Иванкова, Л.В. (2003). Московские демографы обсуждают проблемы миграционной политики. *Вопросы статистики*, 9, 38-45.

комплексного підходу є й співпраця різних відомств, що опікуються міграцією. Навіть у разі централізації більшості функцій управління в цій сфері шляхом створення Державної міграційної служби залишається чимало питань щодо міграції та мігрантів, які мають спільно і скоординовано вирішуватися галузевими міністерствами (наприклад, працевлаштування та соціальний захист, грошові перекази, охорона здоров'я, освітні питання тощо).

Міграційна політика, адекватна сучасним вимогам, – це не лише система заходів щодо впорядкування та контролю за переміщеннями населення. На зміну традиційному вузькому підходу приходять більш широке її розуміння як багатостороннього феномена. Діапазон дії міграційної політики значно розширюється, взаємопов'язаність її окремих напрямів посилюється, що сприяє оформленню цієї політики як цілісної системи, яка поєднує: протидію чинникам, що породжують еміграцію, адже, як зазначалося в доповіді Генерального секретаря ООН з міграції та розвитку, «основний принцип міграційної політики полягає в тому, що кожна людина повинна мати можливість жити і бути успішною в рідній країні»; власне міграційну політику, тобто систему заходів щодо регулювання переміщень населення та протидії нелегальній міграції (у т. ч. політику щодо працевлаштування громадян за кордоном, а також залучення іноземної робочої сили, студентів з-за кордону, прийому біженців); широкий спектр заходів з інтеграції іммігрантів (соціально-економічних, освітньо-культурних, політичних); забезпечення зворотності трудової міграції громадян, адаптації та реінтеграції тих, хто повернувся, заохочення грошових переказів від працівників-мігрантів на батьківщину та їх ефективного використання, забезпечення підтримки і тісного зв'язку із співвітчизниками за кордоном, використання фінансового, соціального, інтелектуального, політичного, демографічного потенціалу діаспори в інтересах країни, заохочення імміграції її представників¹.

Якісні зрушення в розробці та імплементації державної політики у сфері міграції передовсім потребують політичної волі, тобто чіткого розуміння вищим керівництвом держави пов'язаних з міграцією вигод і викликів. Вирішальна роль в усвідомленні політикумом необхідності включення міграції до пріоритетів суспільного розвитку належить сектору науки, що має забезпечити владу аналітичною інформацією, науково обґрунтованими висновками, налагодити систематичні дослідження та надійний статистичний облік міграційних процесів.

Обов'язковою передумовою якісних змін у сфері міграційної політики є наявність сприятливого клімату в 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 людські ресурси, заповнюються робочі місця, непривабливі для українців. У формуванні позитивного сприйняття міграції, мінімізації антиіммігрантських настроїв, підвищенні рівня толерантності в суспільстві вкрай велику роль відіграють засоби масової інформації, які мають повно й об'єктивно висвітлювати міграційну ситуацію в країні, позбутися негативних стереотипів та некритичного тиражування сумнівних фактів.

Таким чином, 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 в суспільстві.

Останніми роками розвиток міграційної політики України прискорився. Однак позитивні зрушення, які відбулися, є реакцією на рекомендації європейських партнерів, ніж певним результатом розуміння владою місця міжнародної міграції в розвитку України, консолідації суспільства щодо вирішення міграційних проблем.

Як свідчить світовий досвід, активна міграційна політика, здатна сприяти розвитку держави, має характеризуватися єдністю погляду на всі міграційні потоки та стадії міграційного процесу, а також включенням міграційних питань в усі інші напрями політичної діяльності держави. Повинен бути присутній суспільний діалог, прозорість, що тільки і можуть забезпечити громадську підтримку. Крім того, важливим є розуміння міграційної ситуації в країні, достовірність міграційна

¹ Малиновська, О. Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави. *Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України*. <niss.gov.ua> (2014, грудень 21).

статистика та наукові дослідження в цій сфері, а також скоординована діяльність різних урядових структур, місцевої влади, соціальних партнерів, неурядових організацій¹.

Така політика, враховуючи демографічну ситуацію в Україні, має розглядатися як один із засобів протидії депопуляції, а отже, бути спрямованою на: скорочення виїзду з України та сприяння поверненню мігрантів, які виїхали раніше; збільшення людських ресурсів держави шляхом заохочення імміграції з-за кордону, передовсім представників зарубіжного українства, інших близьких за культурою іноземців; створення умов для ефективного використання праці тимчасових працівників з-за кордону в інтересах української економіки; реінтеграцію повертанців та інтеграцію іммігрантів в українське суспільство; захист прав та свобод мігрантів, у тому числі вимушених, та запобігання незаконній міграції.

Але для досягнення цих цілей передумовами є вдосконалення законодавства, зокрема: прийняття закону України про зовнішню трудову міграцію; подальша реформа органів виконавчої влади у сфері міграції та забезпечення скоординованої діяльності різних відомств та органів влади різного рівня у сфері реалізації міграційної політики; розвиток співпраці з громадянським суспільством, передовсім асоціаціями мігрантів і в Україні й за кордоном; розвиток міжнародного співробітництва; поглиблення наукових досліджень у сфері міграції та вдосконалення міграційної статистики.

Аналіз міграційної ситуації у світі та в Україні, а також прогнозних оцінок соціально-економічного та демографічного розвитку країни дає змогу визначити стратегічну мету міграційної політики як збереження власного населення та його поповнення ззовні на основі певних етнічних, професійно-кваліфікаційних, вікових та інших критеріїв.

Виходячи з цього, сама Концепція державної міграційної політики України має спрямувати владу та суспільство на: скорочення втрат населення держави внаслідок еміграції, забезпечення громадянам достойного становища вдома; захист прав та інтересів українських мігрантів за кордоном, розвиток тісних зв'язків з ними, використання потенціалу діаспор в інтересах розвитку України; повернення працівників-мігрантів, створення привабливих умов для використання їхніх валютних заощаджень у малому та середньому підприємстві, сільському господарстві, житловому будівництві тощо; сприяння репатріації етнічних українців та їхніх нащадків, вихідців з України інших національностей, тобто близького за мовою та культурою населення; дозоване розширення прийому певних категорій економічних іммігрантів на тимчасовій основі, розробку механізмів, які б уможливили за відповідності певним критеріям перетворення їх тимчасового статусу на постійний; інтеграцію мігрантів в українське суспільство, запобігання расизму та ксенофобії².

Отже, підвищення ефективності державної міграційної політики України повинно знайти своє практичне відображення в таких заходах та діях: підвищенні адміністративно-правового рівня управління міграційними потоками; суттєвому покращенні нормативно-правової бази в цій сфері; активній боротьбі із нелегальним перетином державного кордону та протидії вчиненню злочину «торгівля людьми»; посиленню правового захисту українських громадян за кордоном; кращому законодавчому закріпленні прав та свобод іноземців, що на законних підставах перебувають на території нашої держави; вдосконаленні правових механізмів надання притулку біженцям та особам без громадянства. Безумовно, максимальне наближення національного законодавства до сучасних вимог функціонування демократичного суспільства та міжнародних норм у сфері захисту прав і свобод людини є однією з важливих передумов інтенсифікації загальноєвропейського співробітництва у сфері спільної правової та гуманітарної політики та потенційної успішної інтеграції України до Європейського співтовариства у зв'язку з виконанням «Копенгагенських критеріїв». Враховуючи курс України на розбудову відкритого демократичного суспільства та інтеграцію до Європейського співтовариства, використання досвіду та надбань окремо взятих європейських країн у сфері успішного регулювання міграційних процесів відповідно до власних національних інтересів та пріоритетів повинно стати однією з ключових стратегій успішного реформування міграційної політики нашої держави. При цьому особливу увагу слід приділяти аналізу та запозиченню досвіду безпосередньо тих країн

¹ Малиновська, О. (2014). *Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам*. Київ: Аналітична записка, 13.

² Кшитштоф, П. (2013). *Характеристика концепції міграційної політики України та напрямки її розвитку*. Київ: Наукові праці МАУП, 67.

Центральної Європи, що є новими членами Європейського Союзу та які досягли значних успіхів у інтегруванні загальноєвропейських стандартів управління процесом міграції у власне національне законодавство й адміністративну практику. Так, урахування провідних сучасних механізмів, підходів та методів, що застосовуються країнами-членами Європейського співтовариства задля регулювання та оптимізації міграційних процесів сьогодення, дадуть уряду України змогу максимально швидко та ефективно реформувати та покращити національне законодавство у вищезазначеній сфері, усунути всі можливі юридичні колізії та недоліки, а отже, стимулювати подальший розвиток успішного міжнародного співробітництва нашої держави та ЄС у сфері спільної правової та гуманітарної політики.

References

1. Kshitshtof, P. (2013). *Kharakteristika koncepcii migracijnoi politiki Ukraini ta naprjamki ii rozvitku*. Kiiv: Naukovi praci MAUP.
2. Malinovs'ka, O. (2014). *Migracijna politika v Ukraini: formuvannja, zmist, vidpovidnist' suchasnim vimogam*. Kiiv: Analitichna zapiska.
3. Malinovs'ka, O. Shchodo nagal'nikh problem udoskonalennja migracijnoi politiki derzhavi. *Oficijnij sajt Nacional'nogo institutu strategichnikh doslidzhen' pri Prezidentovi Ukraini*. <niss.gov.ua> (2014, gruden' 21).
4. Volkov, A.G., Ivankova, L.V. (2003). Moskovskie demografy obsuzhdajut problemy migracionnoj politiki. *Voprosy statistiki*, 9, 38-45.