

Костенко В. О., НУ «ОЮА»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПІДХОДИ ДО ЇХ ВИРІШЕННЯ НА ПРИКЛАДІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стаття присвячена певним проблемам міграційної політики ЄС та аналізу підходів для вдосконалення регулювання міграційними потоками в напрямку легалізації та адаптації мігрантів. Крім того, в статті визначенні певні фактори стратегічного курсу міграційної політики будь-якої держави. Встановлено необхідність стратегічного підходу до керування процесами імміграції та створення автоматизованої інформаційної системи, яка б дозволила інтегрувати всі наявні джерела даних про різновиди міграції населення.

У ХХІ столітті міграційна політика стала важливим чинником міжнародного життя і забезпечення національної безпеки всіх держав.

Політична стабільність в світі досить тісно пов'язана з значущістю міграційних процесів. Становище в суспільстві, умови проживання і роботи найбільш активної частини населення, стан наукових і інженерних кадрів виступають важливим індикатором, за яким можна оцінювати силу і слабкість кожної конкретної держави, можливості її політичної еліти зміцнювати найважливіші засади державної політики.

Проблема вдосконалення міграційної політики розглядалась досить докладно у вітчизняній і закордонній літературі й знайшла своє відображення в численних працях учених. Слід згадати, зокрема науковий доробок українських науковців, які досліджували і досліджують проблематику регулювання міграційних процесів: О. Власюка, Е. Лібанова, І. Гнибіденко, О. Малиновської, О. Кислиціної, О. Пархомчука, С. Пирожкова, М. Романюка. Із іноземних теоретиків, які досліджували проблеми міжнародної міграції праці В. Волеса, Д. Дайнена, А. Геддеса та ін.

Стан національного й міжнародного ринків праці, співвідношення на них попиту та пропозицій на професії і кваліфікації утворюють область, у якій інтереси різних держав можуть як збігатися, так і зіштовхуватися, але, у все-таки вимагають певного узгодження. Значні зрушення в оцінці позитивних і негативних сторін міжнародної міграції визначили в останні роки проведення більшістю держав відповідно до мети та завдань їхнього соціально-економічного розвитку досить жорстокої міграційної політики, яка є системою спеціальних національних законів, а також міграційних угод з регулювання міграційних потоків, обмеженню припливу або відтоку біженців і нелегалів і по стимулюванню припливу економічно ефективного людського капіталу, у першу чергу, наукових кадрів і висококваліфікованих фахівців різних галузь.

Взагалі можна вважати, що політика у будь-якій сфері людської діяльності є, з одного боку, самостійним способом знаходження й реалізації оптимальних рішень, а з іншого боку – вона частина державної політики в області економічного, соціального, демографічного, екологічного, технічного й іншого розвитку. Міграційна політика розробляється й здійснюється не сама по собі, як певна система заходів, застосовувана в строгій відповідності з конкретними історичними умовами, а, насамперед, згідно з тими політичними завданнями, що спричиняють ці умови.

В своїх дослідженнях Л.Ф. Абзалова визначає, що стратегічний курс міграційної політики будь-якої держави формується під впливом чотирьох основних груп факторів. Перша група являє собою

внутрішні потреби держави, що охоплюють демографічну, соціально-економічну, національну сфери, які прямо пов'язані з питаннями територіальної цілісності й політичної безпеки держави. Друга група пов'язана з конкретними установками правлячої еліти на подальший розвиток країни, які одержують своє практичне втілення у формуванні політико-правового режиму відносно міграції населення. Третя група факторів відображає міжнародну обстановку в цілому й політичну, соціально-економічну та військову ситуацію в прикордонних регіонах суміжних держав зокрема. До четвертої групи факторів відносяться катаклізми природного й техногенного характеру, що викликають потоки змушених мігрантів, але ця група за звичай слабо впливає на стратегію міжнародного курсу країни по причині тимчасовості і цих явищ [1,с.55].

Так, Європейський Союз є потужним центром, що притягує міграційні потоки. Імміграційна політика ЄС базується переважно на обмежувальних та контрольних заходах. Здійснення цих заходів є доволі серйозною політичною, економічною, а також юридичною проблемою. Зазвичай міжнародна міграція виникає при наявності великого контрасту між рівнями економічного розвитку і темпами природного приросту країн-донорів та країн – реципієнтів робочої сили.

Імміграційна політика й правові норми країн ЄС орієнтуються на використання системного підходу. Імміграційний контролю і прийом мігрантів узгоджуються із забезпеченням їхньої облаштуваності, адаптації або інтеграції, а також із вживанням зовнішніх заходів по обмеженню та попередженню потоків небажаних мігрантів. Особливості регулювання міграції, ступінь правильності проведеної міграційної політики в цілому й трудової зокрема, залежать від економічних і політичних інтересів країн прийому та країн – постачальників робочої сили. Міграційна політика Європейського Союзу вибудовується в рамках дотримання прав людини на право вільного пересування, що одержала розвиток у багатьох європейських угодах. Поняття внутрішньої безпеки в рамках ЄС було визначено як простір волі, безпеки й права. Простір волі характеризується правом вільного пересування, включаючи супровідні заходи щодо оформлення віз, одержання документів і здійснення ефективного прикордонного контролю на зовнішніх границях. Немаловажну роль тут відіграє шенгенська інформаційна система. Для нашої країни в умовах становлення імміграційного законодавства дослідження практики закордонних держав і її досвід удосконалювання міграційної політики в державах Європейського Союзу здобувають особливу актуальність.

Формування міжнародної міграційної політики перед усім здійснюється через діяльність таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація труда, Міжнародна Організація з міграції. Документи, які вони виробляють містять концептуальні засади міжнародної міграційної політики, основні напрями, механізми її реалізації. Країни ЄС, дотримуючись основних положень Женевської конвенції ООН про статус біженця, а також положень Заключного акту СБСЕ про свободу пересування 1951 та 1975 років відповідно, поряд із цим почали здійснювати політику, спрямовану на жорсткість режиму в'їзду в регіон іноземних громадян.

Основою політики приймаючих країн в ЄС є напрямок (принцип) «мультикультуралізму». Цей принцип не вимагає асимілювати переселенців і дозволяє існування закритих комун стороннього населення, життя членів яких переважно будувється в рамках або рідної або рівноцінної місцевої культур, незалежно від традицій, історії та інших особливостей «нової батьківщини». Багатокультурність довгий час вважалася найбільш успішною моделлю «мирного співіснування» різних культур в одному суспільстві. У цілому, імміграційна політика країн ЄС, незважаючи на деякі розбіжності та національні особливості, характеризується проведенням заходів по обмеженню в'їзду в країну низькокваліфікованої робочої сили, боротьбою з нелегальною міграцією та політикою рееміграції. При розробці основних напрямків міграційної політики велике значення має національно-історична особливість країн. Зазвичай, міжнародна міграція виникає при наявності великого контрасту між рівнями економічного розвитку і темпами природного приросту країн-донорів та країн-реципієнтів робочої сили. З цього випливає, що сучасну міграційну ситуацію в світі перед усім визначають найбільш економічно розвинені країни, такі як Сполучені Штати Америки, Канада, Австралія, більшість держав – членів ЄС (Італія, Німеччина, Польща, Португалія та ін.), а також країни Близького Сходу, в яких у зв'язку з великим економічним зростанням через високі прибутки від продажу нафти, спостерігається масова імміграція робочої сили (Бахрейн, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія) [2, с.123]. Якщо уряди країн ЄС, мають за мету – створення єдиного міжнародного ринку робочої сили, виходять з позиції інтеграції, то для політики США, Канади та Австралії, навпаки, більш типовими є процеси асиміляції або натуралізації, так як масовий приїзд іноземців в цих країнах головним чином співпадає з процесом формування нації [3].

Внаслідок складного, роками накопиченого досвіду, все частіше країни призначення почали використовувати комбінований підхід.

Сутність такого підходу полягає в поєднанні більш досконалого прикордонного контролю, суворих мір покарання із реальними можливостями мігрантів скористатися цілим рядом законних форм для імміграції. Прикордонний контроль став більш досконалим завдяки перегляду та зміни концепції національних кордонів. Поштовхом виникнення комбінованого підходу стало усвідомлення розвинутими країнами того, що один єдиний підхід не є достатнім. І навіть використання комбінованого підходу не дає можливості уникнути непередбачуваних результатів. Великі країни, які приймають мігрантів, все більше визнають, що самі по собі заходи посилення контролю або суворих заходів покарання не є засобами боротьби з нелегальною імміграцією. Навпаки, чим менш ефективними є процеси легальної міграції, тим більш вони можуть непередбачено спонукати нелегальних мігрантів скористатися незаконними засобами.

Як засвідчує досвід, найбільш важливим аспектом при вивченні міграційних процесів є усвідомлення того, що міграція має свою власну динаміку різноманітних форм у кожній країні. При цьому деякі загальні показники притаманні і для всього світу, наприклад: чому люди переїжджають, куди вони, вірогідно, переїдуть; через які країни і якою допомогою користуються.

Неефективність самостійних заходів урядів проти неорганізованої міграції – це ще один з важливих аспектів. Поряд з багатьма обмеженнями суверенних повноважень, існує й різниця в можливостях національних правоохоронних структур, що пов'язані з внутрішніми нормами і незалежні міжнародні компанії, які займаються нелегальним переправленням мігрантів. У той час, коли багато урядових відомств виборюють достатнє фінансування для оснащення та захисту своїх прикордонних служб, розквітаючі компанії, які займаються нелегальним переправленням людей, здійснюють перельоти з однієї країни в іншу і вкладають свої мільйони, одержані нечесним шляхом, у найсучасніші технології з метою отримання переваг над правоохоронними органами. Варто зазначити, що навіть країни, які традиційно приймають іммігрантів, усвідомили, що жодна країна не може розв'язати свої імміграційні проблеми відокремлено від інших [4, с.169].

Тому одним із ключових елементів нової імміграційної політики країн Заходу є розвиток навчальної міграції. Вона вигідна економічно, тому що приносить іноземні інвестиції в національну систему освіти, і до того ж стає джерелом висококваліфікованих кадрів, що вже адаптувалися в країні навчання. У багатьох країнах іноземним студентам було надане право працювати відразу після закінчення вищого на-

вчального закладу без обов'язкового виїзду за їхні межі. Спрощуючи в'їзд для осіб, що володіють високими професійними якостями, західне суспільство підсилює імміграційний контроль і боротьбу з нелегальною міграцією. Воно відкриває двері тим, у кому зацікавлене, і водночас підсилює міри захисту від тих, хто йому не потрібний або загрожує його безпеці. Помилки попередніх років спонукають уряди західних країн приділяти підвищену увагу інтеграції іммігрантів, оскільки від цього сьогодні залежить політична стабільність у суспільстві. Нова інтеграційна політика візьме до уваги й тих іммігрантів, які давно живуть у країні, і тих, хто прибув у неї недавно, у тому числі на правах біженця або родича. Наприклад, у Німеччині відвідування спеціальних інтеграційних курсів є обов'язковим для іммігрантів і всі витрати по організації цих курсів несе держава. Знову прибулим іммігрантам, що не пройшли навчання, можуть відмовити в продовженні посвідки на проживання, а давно проживаючим – знизити соціальні допомоги. Інший напрямок політики інтеграції – боротьба з расизмом, іншими формами дискримінації й ксенофобією [5, с. 229].

Прослідковується ще одна з найбільш важливих проблем управління міграційними процесами це забезпечення стійкого міграційного приросту країни. З урахуванням стратегічних завдань стабілізації чисельності населення, забезпечення економіки країни трудовими ресурсами й підтримки її обороноздатності необхідно здійснити ряд послідовних кроків по сприянню імміграції, легалізації та адаптації мігрантів.

На досвіді країн Заходу, в Україні національна стратегія з управління міграцією повинна опиратися на розробку таких заходів, які дозволили б проведення селективної імміграційної політики, диференційованого підходу до забезпечення приросту чисельності населення за рахунок імміграції. Інституційне оформлена і забезпечена кадровими, фінансовими й іншим ресурсами політика з прийому, інтеграції й натуралізації мігрантів повинна включати економічні, соціальну, політичну й культурну складові. Політика в сфері імміграції повинна бути заснована на розумінні необхідності залучення нашої країни до міжнародного ринку праці. Ця політика повинна опиратися на розробку ефективних механізмів залучення й використання іноземної робочої сили з урахуванням держав її походження, професійно-освітніх і інших характеристик. Найважливішою умовою розширення легітимних каналів трудової міграції повинні стати підготовка та укладання двосторонніх угод по міжнародному трудовому обміну з основними країнами – міграційними партнерами України. Стратегічний підхід до керування процесами імміграції припускає

активне вживання заходів, спрямованих на протидію поширенню нелегальної міграції й кримінальних практик в області переміщення людей. Взагалі імміграційний досвід Західної Європи щодо нелегалів, можна умовно поділити на такі дві групи заходів. Перша група – це заходи щодо надання нелегалам статусу легальних іммігрантів з урахуванням таких умов: наявність в'їзної візи; задовільний стан здоров'я та наявність громадянського паспорта. Друга група – це заходи щодо покарання підприємців, які використовують працю нелегалів, та примусове їх вислання з країни.

На жаль, такі заходи малоефективні та рідко використовуються в практичній діяльності. Адже підприємці та окремі державні структури надзвичайно зацікавлені в наявності в державі нелегалів та відмовників. Гонитва за отриманням прибутків таким шляхом стримується лише побоюванням не довести до посилення соціально-політичної напруженості в країні. Тому досить часто спостерігається невідповідність між декларованими принципами щодо обмеження напливу іммігрантів та практикою масового залучення їх до сфери виробництва [6, с. 89].

В області внутрішньої міграції важливим стратегічним завданням є ліквідація інституціональних бар'єрів для активізації економічних міграцій і перерозподілу трудових ресурсів по території країни.

Для того, щоб вчасно реагувати на зміни міграційної ситуації, необхідна своєчасна, точна, надійна й відкрита інформація в цій області. Потрібен комплекс заходів щодо забезпечення повномасштабного обліку міграції й створення автоматизованої інформаційної системи, що дозволила б інтегрувати всі наявні джерела даних про різні види міграції населення. Забезпечення більш повної та надійної інформації про міграцію дозволить глибоко пізнати саме явище сучасної міграції, його специфіку та динаміку, а також соціально-економічні та геополітичні наслідки розвитку міграційних процесів для окремих регіонів і країни в цілому.

Отже, міграційні потоки мають великий вплив на загальну соціально-економічну, політичну та міграційну ситуацію кожної країни. Варто відзначити, що більшість держав демонструють своєю еміграційною політикою повагу до прав своїх громадян на вільне переміщення, а деякі – проводять політику стримування еміграції, особливо щодо висококваліфікованих фахівців і за несприятливої демографічної ситуації.

Проблема міграції та адаптації мігрантів є дуже актуальною, важливою і неоднозначною. У центрі гострих дискусій – моделі, засоби і результати намагання урядів європейських країн окремо та ЄС

в цілому знайти адекватний баланс між збереженням устроїв країн та їх культурного надбання і включенням у суспільство осіб з іншим світоглядом, стилями життя та переконаннями, включаючи розвиток такого напрямку як «мультикультуралізм». Однак однією з найбільш розвинених проблем є проблема нелегальної міграції, проти якої сформовано ряд міжнародних законотворчих засобів та механізмів в боротьбі з нею. Крім того, проблемою міграційної політики є ще й забезпечення стійкого міграційного приросту країни з подальшим здійсненням ряду кроків по сприянню імміграції, легалізації.

Як бачимо, Європейський Союз використовує системний та комбінований підходи для формування імміграційної політики. Ці два підходи вони є продовженням один одного, та сприяють більш покращеному формуванню заходів в регулюванні міграційними потоками. Так, системний підхід визначає що, імміграційний контроль та прийом мігрантів повинен узгоджуватись з забезпеченням облаштуваності мігрантів, адаптації або інтеграції, також із вживанням зовнішніх заходів по обмеженню та попередженню потоків небажаних мігрантів. Комбінований підхід визначає поєднання прикордонного контролю, суворих мір покарання із реальними можливостями мігрантів скористатись рядом законних форм для імміграції.

Аналіз імміграційного досвіду країн Європейського Союзу приводить до переконаності: в історичній незворотності процесів міжнародної імміграції; у необхідності державних і громадських зусиль щодо інтеграції іммігрантів до європейського соціуму на засадах багатокультурності (рівноправності); міжнародну імміграцію необхідно регулювати.

Для більш ефективного регулювання цих потоків необхідно проводити міждержавну міграційну політику. Така політика, на відміну від внутрішньої, повинна бути більш жорсткою та більш регламентованою, включати в себе систему спеціальних заходів, а також законодавчих актів та міжнародних угод по регулюванню міграційних потоків. Сучасні міграційні процеси у контексті участі України в європейському та світовому міграційному просторі розглядається як один із важливих чинників формування національної міграційної політики держави, приведення її у відповідність до європейських стандартів з урахуванням демографічної ситуації й істотних змін у системі міжнародних відносин, що зумовлені глобалізацією. Однак тут постає проблема знаходження балансу між дотриманням інтересів особистості, суспільства і держави у зв'язку зі свободою пересування, захисту права кожної людини на вибір місця проживання і громадянства.

Бібліографічний список:

1. Абзалова Л.Ф. Правовые аспекты иммиграционной политики в странах Европейского Союза / Л. Ф. Абзалова // Четвертые Валентеевские чтения: Сборник докладов (Книга 2). – М. : МАКС-Пресс, 2005. – 266 с.
2. Западная Европа перед вызовом иммиграции // Актуальные проблемы Европы / Ред. колл.: Кондратьева Т.С., Новоженнова И.С. и др. – М., 2005. – 220 с.
3. Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.alleguora.ru/index2.php>.
4. Оснач О. Деякі аспекти визначення концептуальних засад та пріоритетів міграційної політики України/ О. Оснач// Дослідження міжнародної економіки : збірник наукових праць. – 2011. – № 2 (67). – С. 168-177
5. Денисенко М. Изменения в иммиграционной политике развитых стран / М. Денисенко // Отечественные записки (Миграция: угроза или благо?). – М., 2004. – № 4 (19). – С. 222-236.
6. Вишневська О. А. Сучасна міжнародна трудова міграція та державна міграційна політика / О. А. Вишневська // Статистика України. – 2008. – № 2. – С. 87-90.

Стаття посвячена определенным проблемам миграционной политики ЕС и анализа подходов к совершенствованию регулирования миграционными потоками в направлении легализации и адаптации мигрантов. Кроме того, в статье определены некоторые факторы стратегического курса миграционной политики любого государства. Установлена необходимость стратегического подхода к управлению процессами иммиграции и создание автоматизированной информационной системы, которая позволила бы интегрировать все имеющиеся источники данных о разновидностях миграции населения.

The article is devoted to certain EU migration policy and analysis approaches for improving the regulation of migration flows towards legalization and adaptation of migrants. In addition, the article defining certain factors strategic course of the migration policy of any state. Established the need for a strategic approach to process control immigration and the automated information system that would allow to integrate all available sources of data on types of migration.

Стаття надійшла до редколегії 17.01.2015