

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ

(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота(проект)

магістр

(рівень вищої освіти)

**НА ТЕМУ: УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В
УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

Виконав: студент другого курсу, групи 8.2819-ду- з
Спеціальності 281 Публічне управління
та адміністрування
(код і назва спеціальності)

освітньої програми Публічне управління
та адміністрування
(назва освітньої програми)

О.І. Болдирева
(ініціали та прізвище)

Керівник: доцент. кафедри менеджменту
організацій та управління проектами, к. н.держ.упр.
Фурсін О.О.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Рецензент професор менеджменту організацій та
управління проектами, д.н.держ.упр.
Ажажа М.А.
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя
2020

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Воронкова В.Г., зав. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	25.05.20	
Розділ 2	Фурсін О.О., к. н.держ.упр., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.07.20	
Розділ 3	Фурсін О.О., к. н.держ.упр., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами	15.10.20	
Нормоконтроль	Венгер О.М., к.п.н., доц. кафедри менеджменту організацій та управління проектами		

7. Дата видачі завдання 25 травня 2020 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Методологія міграційної політики	25.05.20	
2	Сутність та зміст механізмів міграційної політики в умовах глобалізації	15.06.20	
3	Глобалміграція в системі теоретичних наукових знань	15.07.20	
4	Міжнародна міграційна політика в умовах глобальної співпраці	15.08.20	
5	Зарубіжний досвід механізмів міграційної політики	15.09.20	
6	Глобальна угода щодо механізмів міграційної політики України	01.10.20	
7	Соціально-економічні принципи механізму міграційної політики в умовах глобалізації	15.10.20	
8	Науково-практичні рекомендації щодо вирішення проблем міграційних процесів в Україні	01.11.20	
9	Практичні рекомендації з удосконалення прикордонного контролю міграційних потоків	25.11.20	

Студент _____ О.І. Болдирева
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проєкту) _____ О.О.Фурсін
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено
Нормоконтролер _____ О.М.Венгер
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Болдирева О.І. Удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Кваліфікаційна робота для здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, науковий керівник Фурсін О.О. Запорізький національний університет. Інженерний навчально-науковий інститут. Кафедра менеджменту організацій та управління проектами, 2020.

В кваліфікаційній роботі розглянуто теоретико-методологічні засади формування механізмів міграційної політики в умовах глобалізації. Розглянуто особливості формування механізмів міграційної політики в умовах глобалізації. Певна увага приділяється виявленню перспектив і недоліків механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Ключові слова: державна міграційна політика, міграційні процеси, інтеграція, адаптація, форми міграції, міграційні потоки

ABSTRACT

Boldyreva O.I. Improving the mechanisms of migration policy in the context of globalization.

Qualification work for obtaining a master's degree in the specialty 281 Public administration and administration, supervisor Fursin O.O. Zaporizhia National University. Engineering Educational and Scientific Institute. Department of Organizational Management and Project Management, 2020.

The theoretical and methodological bases of formation of mechanisms of migration policy in the conditions of globalization are considered in the qualifying work. Peculiarities of formation of migration policy mechanisms in the conditions of globalization are considered. Some attention is paid to identifying prospects and shortcomings of migration policy mechanisms in the context of globalization.

Key words: state migration policy, migration processes, integration, adaptation, forms of migration, migration flows

АННОТАЦИЯ

Болдырева А.И. Совершенствование механизмов миграционной политики в условиях глобализации.

Квалификационная работа для получения степени высшего образования магистра по специальности 281 Публичное управление и администрирование, научный руководитель Фурсин О.О. Запорожский национальный университет. Инженерный учебно-научный институт. Кафедра менеджмента организаций и управления проектами, 2020.

В квалификационной работе рассмотрены теоретико-методологические основы формирования механизмов миграционной политики в условиях глобализации. Рассмотрены особенности формирования механизмов миграционной политики в условиях глобализации. Определенное внимание уделяется выявлению перспектив и недостатков механизмов миграционной политики в условиях глобализации.

Ключевые слова: государственная миграционная политика, миграционные процессы, интеграция, адаптация, формы миграции, миграционные потоки

ЗМІСТ

ВСТУП	8
РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	13
1.1. Методологія міграційної політики	13
1.2. Сутність та зміст механізмів міграційної політики в умовах глобалізації	18
1.3. Глобалміграція в системі теоретичних наукових знань	33
Висновки до розділу 1	39
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	42
2.1. Міжнародна міграційна політика в умовах глобальної співпраці	42
2.2. Зарубіжний досвід механізмів міграційної політики	52
2.3. Глобальна угода щодо механізмів міграційної політики України	67
Висновки до розділу 2	72
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	74
3.1. Соціально-економічні принципи механізму міграційної політики в умовах глобалізації	74
3.2. Науково-практичні рекомендації щодо вирішення проблем міграційних процесів в Україні	85
3.3. Практичні рекомендації з удосконалення прикордонного контролю міграційних потоків	93

Висновки до розділу 3	106
ВИСНОВКИ	108
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	111

ВСТУП

Актуальність теми дослідження пояснюється потребою вироблення принципово нових євроінтеграційних та соціо- й національних засад механізму міграційної політики в умовах глобалізації (життєзабезпечення, компенсації і трансформації), а також налаштування його адаптивної відповідності до новітніх потреб і умов трансформації ринків праці суспільних систем різної ієрархії.

В умовах глобалізації приплив міграційних потоків характерний не лише для розвинених країн світу, а й для тих, які перебувають у рівних умовах розвитку з державами, з яких від'їжджають люди. Це пов'язується з тим, що в умовах глобалізації поняття територіального та національного факторів є абсолютно розмитими, тут людина не є громадянином окремої держави, а громадянином світу. Фактично це засвідчує те, про що писав І.Кант: "людина сьогодні, користуючись правом громадянина, водночас відчуває себе членом співтовариства громадян світу, це найбільш піднесена ідея, яку людина може пов'язати із своїм покликанням і яку не можна сприймати без ентузіазму" [17]. Для сучасного громадянина сьогодні неважливо, де жити, для нього переважно важливо, щоб реалізовувались його громадянські права, а тому в ідеалі саме реалізація його загальнолюдських цінностей, а не економічних інтересів для громадян є пріоритетною. Сам процес глобалізації відкриває більш широкі можливості для сучасної людини щодо пошуку нею "кращого життя на планеті".

Посилення світових глобалізаційних процесів обумовлює об'єктивний характер міграції робочої сили, яка стає невід'ємною складовою ринку праці будь-якої країни. Стосовно того, який ефект має трудова міграція – позитивний чи негативний – існує багато точок зору. Все залежить від того, з яких позицій розглядати цей процес: економічної, соціальної, моральної, політичної тощо. Проте з якої б точки зору на цю проблему не дивитися, все

зводиться до одного – наскільки контрольованим з боку держави є цей процес. Саме якість державної міграційної політики, вміння управляти цим процесом і створювати умови для запобігання (пом'якшення) негативних наслідків стають визначальними при забезпеченні розвитку трудового потенціалу країни, формуванні (переспрямуванні) міграційних потоків та підвищенні соціально-економічної віддачі від них.

Проблема регулювання міграційної політики в умовах глобалізації є багатоаспектною. З метою підвищення рівня національної безпеки країни слід вирішити проблему транзитної міграції робочої сили, прискореного зростання негативного міграційного сальдо у малих містах України, скоротити масштаби внутрішнього «міграційного дрейфу» економічно активного населення, створити зони захисту кваліфікованої праці, спрямувати зусилля національних еліт на трансформацію регіональних ринків праці й подолання наслідків проведення етнічно диференційованої міграційної політики.

Визначення основних форм правового регулювання міграційних процесів на сучасному етапі розвитку країни та обґрунтування необхідності їх еволюції визначається євроінтеграційним та глобалізаційним контекстом політичного процесу. Характеризуючи форми правового регулювання міграційних процесів, нам необхідно з'ясувати, що розуміється під цим терміном. Механізм правового регулювання – це система політико-правових засобів, способів (методів) і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [61].

Різні аспекти економічних проблем регулювання міграційної політики досліджували вчені В.П. Антонюк, В.Я. Бідак, В.Г. Воронкова, Н.С. Власенко, В.Д. Лагутін, Е.М. Лібанова, І.І. Лукінов, В.О. Мандибура, Л.Ф. Муц, О.Ф. Новікова, В.М. Новіков, В.В. Онікієнко, І.Я. Сахань, В.К. Черняк, А.А. Чухно, Ю.О. Шклярський та інші.

Міграційну складову виділяли при цьому такі українські вчені: Н.П.

Бортник, О.П. Волошин, О.А. Малиновська, О.Р. Овчинникова, О.Р. П'ятковська, С.І. Пирожков, О.В. Позняк, М.Д. Романюк, У.Я. Садова, С.Г. Стеценко, В.С. Стешенко, О.У. Хомра, М.О. Шульга, Б.М. Юськів та інші.

Дослідженням економічних, трудових, соціокультурних аспектів міграції займалися, зокрема, А. Гайдуцький, А. Гальчинський, В. Геєць, Ю. Гуменюк, Б. Данилишин, С. Пирожков, І. Прибиткова, О. Пуригіна, В. Решетило, та інші; зарубіжні науковці Н. Гонзалес, Ф. Дювель, Дж. Дюмон, С. Каслз, Ж.-П. Касарінок, Б. Мак-Кінлі, Д. Массей, У. Петерсон та інші.

Комплексний підхід до вивчення міграції застосовується вченими Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України. Низку досліджень із питань формування міграційної політики, особливостей її реалізації у регіонах, а також щодо впливу міграції на регіональні ринки праці виконано в ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України».

Мета кваліфікаційної роботи полягає в обґрунтуванні теоретичних та практичних аспектів оцінювання інформаційного забезпечення і розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Об'єкт дослідження – механізми міграційної політики в умовах глобалізації як соціальне та економічне явище.

Предмет дослідження – соціально-економічні закономірності розвитку удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Для виконання цієї мети в роботі поставлені наступні завдання:

- з'ясувати теоретичні засади механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;
- сформувати понятійно-категоріальний апарат механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;
- розкрити методи та засоби удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;

- виявити діагностику проблем механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;
- визначити фактори забезпечення результативності механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;
- дослідити напрями удосконалення механізмів міграційної політики України в умовах глобалізації;
- запропонувати інструменти удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації;
- розробити практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Методи дослідження. Теоретичну основу дослідження формують фундаментальні принципи і закони демографії, економіки ринкових відносин, економіки праці, соціальної економіки, державного регулювання економіки, а також положення міграційних теорій. В процесі дослідження використовувались загальнонаукові і спеціальні наукові методи: індукції та дедукції – для визначення сутності механізмів міграційної політики в умовах глобалізації та розробки їх понятійно-категоріального апарату; системного та багатофакторного аналізу – для обґрунтування внутрішньої будови і функціонального наповнення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації, виділення видів міграційної політики та розробки класифікації чинників, які впливають на формування та розвиток механізмів міграційної політики в умовах глобалізації; економіко-статистичного аналізу – для оцінювання масштабів і тенденцій міграційних процесів у країні та регіоні; історичний, діалектичний – для визначення пріоритетів стимулювання формування і розвитку механізмів міграційної політики в умовах глобалізації; соціологічний (метод глибинного інтерв'ю) – для з'ясування проблемних аспектів функціонування ринку; таблично-графічні – з метою систематизації даних та візуального відображення отриманих результатів; інституційного аналізу – для визначення механізмів регулювання та інституційних стимуляторів розвитку механізмів

міграційної політики в умовах глобалізації.

Інформаційною базою дослідження слугували нормативно-правові акти та програмні документи, офіційні статистичні матеріали, інтерактивні таблиці Євростат, матеріали спеціальних видань Міжнародної організації з міграції, наукові праці вітчизняних і закордонних дослідників, аналітичні матеріали національних та міжнародних рейтингових агентств, матеріали засобів масової інформації, результати соціологічних досліджень, власні аналітичні напрацювання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у поглибленні теоретико-методичних положень та розробленні науково-практичних рекомендацій щодо формування та удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації.

Практичне значення одержаних результатів. Отримані в магістерській роботі висновки можуть бути використані при проведенні подальших досліджень з даної проблематики. Практичне застосування отриманих результатів передбачає їх використання при підготовці комплексних досліджень з проблем інституціонального забезпечення процесу вироблення та реалізації ефективної державної міграційної політики; при викладанні низки дисциплін при підготовці фахівців з публічного управління та адміністрування; при розробці спецкурсів та підготовці відповідних навчальних посібників. Результати дослідження можуть бути корисними у практичній діяльності місцевих органів державної влади України, на яких покладено завдання формування та реалізації міграційної політики.

Матеріали роботи та результати досліджень пройшли апробацію на всеукраїнській науково-практичній конференції, зокрема:

Болдирева О.І., магістрант гр. 8.2819-ду-з Фурсін О.О., доц., канд. наук з держ. упр. Удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації. Матеріали XXIV науково-технічної конференції студентів, магістрантів, аспірантів, молодих вчених та викладачів. ІННІ ЗНУ. Запоріжжя: ЗНУ. 2020 р. 410 с. С.306.

РОЗДІЛ 1. АНАЛІЗ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ЗАСАД МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

1.1. Методологія міграційної політики

Вивчення інституціональної системи державного регулювання міграційних процесів потребують визначення методологічних принципів та комплексного аналізу міграційної політики. Визначення як загальних, так і нових підходів до розуміння міграційної політики, розкриє комплексний характер дослідження та дасть змогу всебічно проаналізувати, що саме закладено в основі формування міграційної політики та відповідно інститутів державного регулювання міграційної політики. Аналіз формування інституціональної системи регулювання міграційної політики має теоретико-методологічне значення та дозволить визначити напрям за яким прийматимуться відповідні політичні рішення, оскільки будь-яка політика залежить від вибору певних рішень і способів їх реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства.

У науковій економічній літературі зафіксовано систему теорій, які пояснюють причини, мотиви і наслідки міграційної політики у світі. Варто зауважити, що закономірно з плином часу теорії зазнавали значної еволюції. В першу чергу це пов'язано з впливом на суспільне життя динамічних глобалізаційних процесів, що по суті спричиняло переосмислення і самих теоретичних підходів. З іншого боку – рушієм цієї еволюції є саме багатогранне явище міграції. Для її дослідження використовують прямі і непрямі методи аналізу. При цьому під конкретні завдання розробляються відповідні концепції, які переростають у теорії.

При дослідженні міграційної політики в умовах глобалізації застосовуються загальнонаукові методологічні принципи дослідження

народонаселення [15]. Зокрема до таких принципів відносять:

- орієнтація на міжнародні стандарти при формуванні первинної інформації, використання класифікаторів та групувань, визначенні алгоритмів розрахунків показників, побудові демографічних моделей (що не виключає спеціалізації методології на національному рівні і визначення шляхів її вдосконалення);

- дотримання вимог достовірності і співставності інформації;

- розширення сфери застосування і вдосконалення комп'ютерних технологій на всіх етапах роботи з демографічною інформацією;

- дослідження причин і наслідків демографічних процесів, взаємозв'язків між демографічними і соціально-економічними явищами (рис. 1.1).

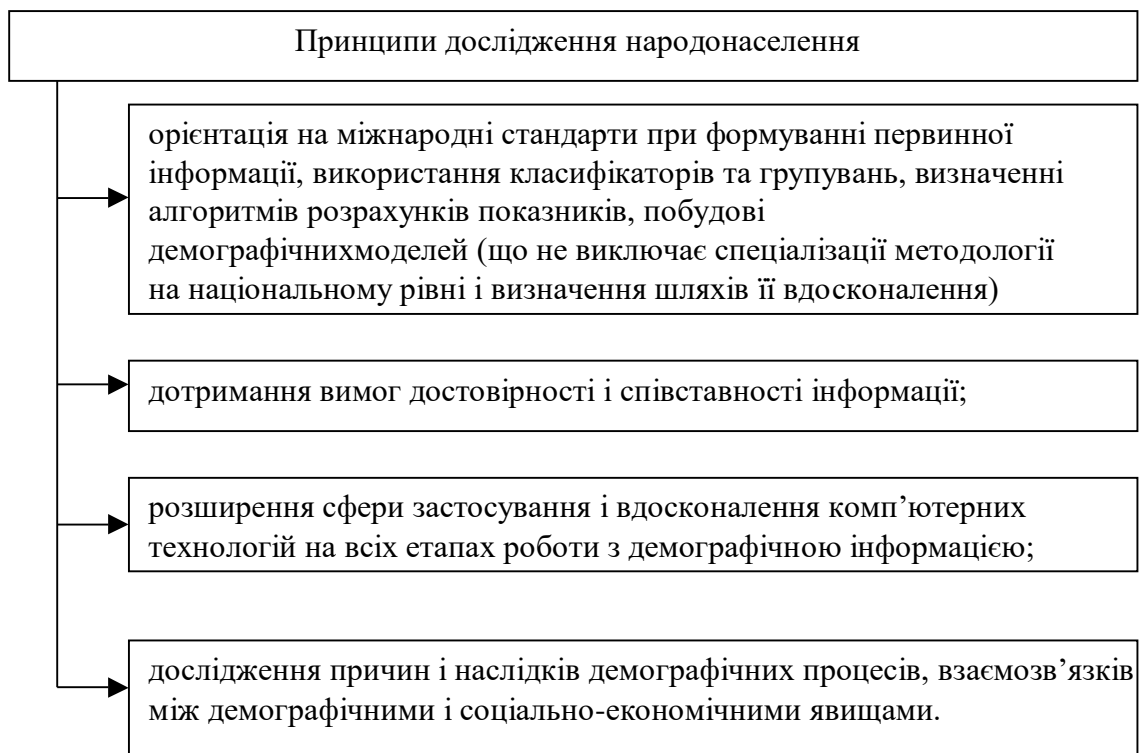


Рисунок 1.1. Принципи дослідження народонаселення [15]

Статистика населення, як одна із галузей статистичної науки, опирається на комплекс методів, серед яких можна виділити загальнонаукові, загальностатистичні та специфічні (рис. 1.2).



Рисунок 1.2. Методи дослідження міграцій [15]

До загальнонаукових методів належать методи, розроблені філософією, а саме: діалектичний, логічний та методи системного підходу та аналізу, математичні методи, використання яких забезпечує отримання стислих і в той же час точних кількісних характеристик – від простих арифметичних засобів розрахунку до вершин математики. В більшості випадків застосовують теорію ймовірності та математичну статистику.

До загальностатистичних методів відносяться ті методи, які розроблені загальною теорією статистики, це насамперед метод статистичного спостереження. Саме демографічна статистика розробила теорію і практику спеціально організованих періодичних спостережень – переписів населення, одночасних спеціально-організованих вибіркових спостережень, безперервного спостереження природного та міграційного руху населення шляхом поточної реєстрації та ведення реєстрів і автоматизованих картотек населення. Якість отриманих результатів, проведених спостережень, насамперед залежить від розробки інструментарію, розробки систем показників, методології обробки одержаної інформації, її аналізу та методу подання.

Після одержання результатів обстежень здійснюється перевірка одержаної інформації. При цьому демографічна статистика використовує наступні види контролю:

– синтаксичний, при якому перевіряється повнота охоплення об'єктів спостереження; повнота заповнення всіх необхідних граф та рядків; наявність всіх необхідних реквізитів тощо;

– арифметичний, пов'язаний із перевіркою кількісних взаємозв'язків показників (зокрема, сума складових елементів не може бути більшою загального підсумку);

– логічний, який базується на перевірці якісних взаємозв'язків показників (наприклад, особи віком 15-24 роки не можуть мати стаж роботи 15 років або діти віком 7-8 років не можуть мати вищу освіту і т. д.).

Після перевірки якості одержаної інформації здійснюється її зведення та групування. Зведення статистичних даних полягає в одержанні групових та загальних підсумків, передбачених програмою дослідження. Метод статистичних групувань широко використовують для вивчення населення, як складної системи, його статево-вікового, етнічного, соціально-економічного складу тощо) Дослідження міграції робочої сили як окремий розділ демографічної статистики також використовує методи зведення та групування, а саме проводиться групування трудових мігрантів за статтю, віком, місцем проживання (сільські та міські поселення), за освітнім рівнем трудових мігрантів, за шлюбним станом, за видами економічної діяльності, за країнами походження трудових мігрантів тощо.

При аналізі й прогнозуванні соціально-економічних явищ дослідник досить часто зіштовхується з багатомірністю їхнього опису. Тому методи багатомірного аналізу – найбільш діючий кількісний інструмент дослідження соціально-економічних процесів, описуваних великим числом характеристик. До таких методів відноситься кластерний, кореляційний та регресійний аналізи.

Доцільність застосування методів кластерного аналізу в міграційних дослідженнях продиктована насамперед тим, що вони допомагають побудувати науково обґрунтовані класифікації, виявити внутрішні зв'язки між одиницями сукупності, що спостерігається. Крім того, методи

кластерного аналізу можуть використовуватися з метою стиску інформації, що є важливим чинником в умовах постійного збільшення й ускладнення потоків статистичних даних.

Наприклад, метою дослідження є визначення міграційної готовності деяких професійних груп населення (медиків, освітян тощо). Таким чином, саму сукупність об'єктів (осіб однієї професії) необхідно розділити на кластери, тобто визначити групи схожих об'єктів – за організаціями, де вони працюють, за регіонами або за демоекономічними характеристиками. Такий розподіл можливий дивизимним (поділяючим) методом кластерного аналізу.

Характерною особливістю методології статистики населення є побудова імовірнісних моделей, які одержали назву демографічних таблиць (таблиці смертності, шлюбності та ін.). Пізнавальні можливості демографічних таблиць розширюються завдяки тому, що на основі математичної імовірнісної моделі можна провести розрахунки для різних сукупностей і категорій населення, за різними територіями і за різні роки, з різним ступенем деталізації вікового фактора.

Особливе місце серед методів статистики займає балансовий метод, який дає змогу одержати проміжні показники в період між обстеженнями (наприклад, між переписами населення).

Що ж стосується специфічних методів, то тут варто зауважити, що в залежності від об'єкта та предмета дослідження статистика населення розробляє (або модифікує вже існуючі) власний комплекс методів, найбільш пріоритетних для конкретної галузі знань. Серед специфічних методів дослідження населення варто виділити метод реального (та умовного) покоління, який використовується для поглибленого аналізу репродуктивної поведінки сімей.

1.2. Сутність та зміст механізмів міграційної політики в умовах глобалізації

Міграція населення є способом реагування людей на глобальні тенденції, пов'язані зі зростанням чисельності населення у світі, військовими і гуманітарними конфліктами, неоднорідністю якості життя спільнот людей та її наслідками [23, с. 52].

Численні дефініції змісту міграції актуалізують необхідність їхньої систематизації. На сьогоднішній день вчені розрізняють чотири підходи до трактування міграції:

- одні, у найширшому розумінні, до міграції відносять усі види руху населення, які мають суспільне значення. Інколи сюди зараховують не тільки процеси просторового переміщення людей, але й соціальні процеси, при умові їхнього позначення територіальною ознакою;

- згідно з другим підходом, під поняттям «міграція» розуміють усе різноманіття просторового руху населення, незалежно від його характеру та цілей;

- третій підхід використовується для обґрунтування суті міграції як просторового явища, яке включає переміщення людей між населеними пунктами з постійною чи тимчасовою зміною місця проживання, а також регулярний двосторонній рух між місцями проживання та праці;

- четвертий підхід є основою трактування міграції як процесу просторового переміщення людей, котрий у підсумку веде до територіального перерозподілу населення. Кожен із зазначених підходів має своє значення і може використовуватись, залежно від мети аналізу (рис. 1.3).

[51].

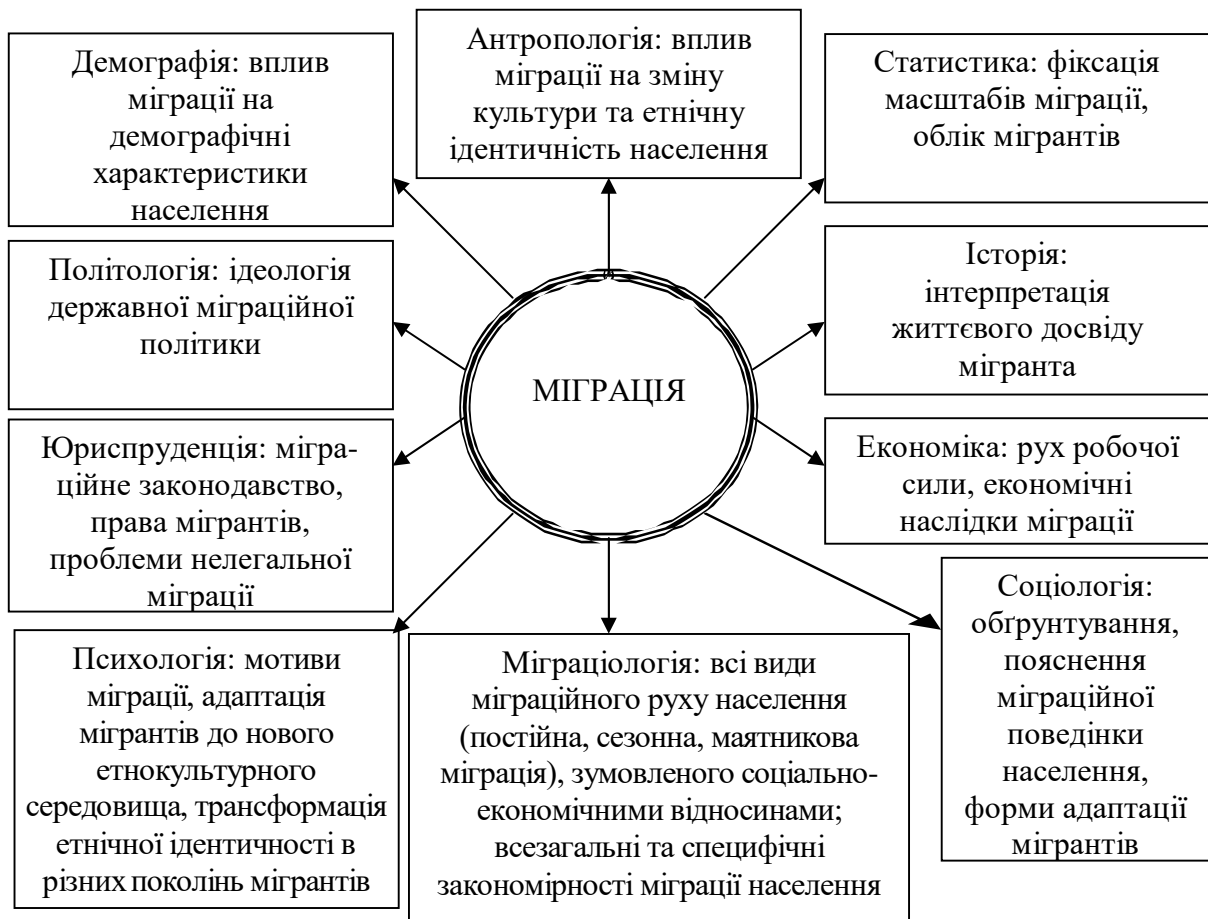


Рисунок 1.3. Мультидисциплінарне вивчення міграції населення

Таким чином, міграція у широкому значенні слова – це територіальний рух населення між населеними пунктами (безповоротний, маятниковий сезонний). Відповідно, особи, які здійснюють ці територіальні переміщення, називаються мігрантами.

Н. Мкртчян, досліджуючи питання міграційної політики, визначив основні умови для прийняття політичних рішень у сфері імміграції: орієнтація на масштаби імміграції (близька, середня, довгострокова перспектива); впровадження державного регулювання розподілу іммігрантів по території країни з використанням економічних стимулів і адміністративних обмежень або відмова від такого регулювання; приймання всіх іммігрантів на рівних умовах або визначення системи критеріїв їх відбору; визначення механізмів, що будуть задіяні для інтеграції мігрантів у суспільство, а також визначення процесу їх натуралізації [36].

Дослідження політики як об'єкта аналізу низки суспільних наук та розгляд визначень міграційної політики, запропонованих провідними науковцями, дали змогу виокремити три групи підходів до трактування цього поняття: інфлюативний, інструментальний, інтерактивний (рис. 1.4).



Рисунок 1.4. Підходи до визначення міграційної політики [49]

Міграційна політика є важливим елементом системи соціально-економічної політики держави, реалізується у співпраці з міжнародними інститутами та за допомогою спеціальних заходів покликана сприяти соціально-економічному розвитку країни, підвищенню якості життя населення й цілісності соціуму.

Визначення основних форм правового регулювання міграційних процесів на сучасному етапі розвитку країни та обґрунтування необхідності їх еволюції визначається євроінтеграційним та глобалізаційним контекстом політичного процесу. Характеризуючи форми правового регулювання міграційних процесів, нам необхідно з'ясувати, що розуміється під цим терміном. Механізм правового регулювання – це система політико-правових засобів, способів (методів) і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується правопорядок [56, с. 257–258].

У вітчизняній науковій літературі розвиток терміна «міграція» припадає на XVIII ст. Першим, хто звернув увагу на міграційні процеси, був російський науковець М. Ломоносов, який обґрунтував першу державну демографічну програму та виділив пари демографічних процесів, що діють протилежно на розвиток населення: «народження-імміграції» та «смерть-еміграції» [3].

Міграційні процеси – багатоаспектний феномен, що потребує врахування соціально-економічних, культурних, історичних, формально-юридичних, політичних та інших особливостей. Тому дослідження міграційної політики значною мірою міждисциплінарне, а відповідний аналіз у рамках політичної науки також вимагає врахування наукових здобутків у цій сфері сучасних соціології, правознавства, статистики, демографії, філософії, економіки тощо. Тут доречними є і здобутки сучасної синергетики, що базується на ідеї міждисциплінарних досліджень і передбачає варіативність та альтернативність вибору шляхів розвитку міграційних процесів. Наше дослідження базується на декількох концептуальних підходах щодо визначення сутності понять «міграція», «міграційна політика» та «державна міграційна політика».

Поглиблення міжцивілізаційних контактів, посилення тенденцій глобалізації, розвиток інформаційного суспільства стали визначальними для міграційних потоків у наш час. До прикладу, вітчизняний дослідник В. Співак звертає увагу на зростання значення нематеріальної складової цивілізаційного розвитку та необхідність внесення відповідних змін у теоретико-методологічні засади аналізу суспільно-політичних явищ та процесів, особливу цінність цивілізаційного та культурологічного методологічних підходів [36, с. 49].

В умовах глобальних інформаційних змін, помітного посилення взаємозалежності науково-технічних досягнень, політичних практик, громадських перетворень відбувається становлення нової культурно-цивілізаційної парадигми, що закладає підвалини й сучасного

політологічного дослідження міграційних потоків, і системи управління ними. Нові методологічні обрії націлюють на усвідомлення негативних наслідків протистояння цивілізацій, перспективності діалогу культур, співпраці на шляху визначення місця власної культури між транснаціональним і локальним, етнічним і цивілізаційним, прийняття масштабних соціальних, економічних та політичних рішень, вироблення загально визнаних правил політичної діяльності та громадської активності. Результатом наукових дискусій став висновок про необхідність пошуку раціональних аргументів, адекватного теоретико-методологічного інструментарію у вивченні міграції, які би відповідали її складній, багатогранній і багатофункціональній структурі.

Міграція – процес переміщення населення як через міжнародні кордони, так і всередині держави. Це переміщення не залежить від тривалості, складу та причин і включає поняття «міграція біженців», «переміщення осіб», які зазнали виселення, та «економічні мігранти» [41].

Є. Садовська вважає, що міграція – це пересування населення через державні кордони, пов'язане зі зміною місця проживання, яке вимагає внутрішньодержавного і міждержавного регулювання залежно від виду політичних процесів [55].

У дослідженні щодо політичного виміру міжнародної трудової міграції європейських країн в умовах глобального розвитку Б. Юськів звертає увагу на те, що державні органи здійснюють у глобальному масштабі координацію діяльності ринкових та інших недержавних структур, громадських рухів тощо. Дослідження автора зокрема, доводять, що процеси українського державотворення вимагають від інститутів державної влади негайного вироблення ефективної й системної стратегії управління міграцією. Концепція державної політики України у сфері міграції має бути політичним рішенням, що враховує світові тенденції і є одним з елементів ефективної інтеграції України у світ, що глобалізується [61].

Переконливими є висновки Дж. Солта, який розглядає інституціональну

складову регулювання міграційної політики з точки зору міжнародної трудової міграції як глобальний багаторівневий міжнародний бізнес, основні учасники якого – національні держави, транснаціональні корпорації (ТНК), власне мігранти та злочинні угруповання, які, переслідуючи власні інтереси, впливають на формування й активний розвиток усіх відомих міграційних потоків. Такий бізнес володіє значним бюджетом, маніпулює мільйонами робочих місць і людьми в усіх куточках світу й керується розгалуженою мережею державних та приватних інституцій, які використовують певні важелі впливу, обумовлюють світові процеси міграції робочої сили [69, с. 91–93].

Ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих, тобто апробованих механізмів міграційної політики в умовах глобалізації, які дають можливість забезпечити організоване та дієве управління суспільними процесами держави; реалізацію цілей та завдань державного управління, які потребують рішення в конкретних сферах суспільного життя.

Як внутрішні так і зовнішні міграційні процеси потребують ефективного державного управління. Реалізація механізмів міграційної політики здійснюється завдяки певним механізмам управління, з використанням яких держава регулює міграційні процеси та впливає на міжнародний рух населення. До них належить система суспільно-політичного, організаційно-правового, соціального, фінансово-економічного, безпекового, інформаційного, мотиваційного та інших механізмів державного управління. Ці механізми тісно взаємопов'язані між собою, доповнюють один одного і не існують один без одного.

Питаннями механізмів міграційної політики займаються багато науковців. Досліджуючи наукові джерела, можна зробити висновки, що детального визначення поняття «механізм міграційної політики» немає.

Отже, механізми міграційної політики – сукупність суспільно-політичного, організаційно-правового, соціального, фінансово-економічного,

безпекового, інформаційного, мотиваційного, контролю та інших інструментів, методів, важелів та регуляторів державного впливу у сфері міграції.

Однак, як зазначалось вище, домінуючим мотивом міграції є економічний. При всебічному вивченні системи механізмів міграційної політики нами виокремлено поняття фінансово-економічний механізм державного управління міграційними процесами.

Фінансово-економічний механізм міграційної політики – це сукупність фінансових і економічних методів і важелів, через які здійснюється державне управління міграційними процесами.

Враховуючи значний вплив міграційних процесів на розвиток сучасного українського суспільства, якісне державне управління повинно ґрунтуватись на створенні належного організаційно-правового механізму, за допомогою якого можливий розвиток всіх інших механізмів управління.

Одним із основних механізмів міграційної політики виступає їх правове забезпечення, яке включає в себе комплекс нормативно-правових актів. Треба відзначити, що нормативно-правове регулювання виступає засобом державного управління, яке здатне виконувати такі функції:

- закріплення соціально-економічних основ управління;
- компетентність органів, що здійснюють систему управління;
- встановлення порядку діяльності цих органів, установ, підприємств, організацій, їх посадових осіб, відносини з громадянами та громадськими організаціями;
- забезпечення необхідної сукупності правил та нормативів;
- регламентування видів і порядку відповідальності всіх суб'єктів суспільних відносин [4].

Розглядаючи державну міграційну політику, як одну із основних складових державного управління, необхідно звертати увагу на діяльність державно-правових інститутів, їх взаємодію при формуванні і реалізації державної міграційної політики, та нормативну базу, як основу проведення

політики. Тобто, виділяти саме елемент управління, оскільки ця складова найбільш важлива, в остаточному підсумку вона виявляється домінуючим елементом в системі політичної влади, яка задає мету, і є інструментарієм міграційної політики [32].

Згідно з Концепцією державної міграційної політики [44], схваленої Указом Президента України у 2011 р., головними чинниками розбудови правової держави є визначення напрямів її міграційної політики та удосконалення системи механізмів міграційної політики відповідно до міжнародних стандартів. Проте, відсутність законодавчого визначення напрямів державного управління міграційними процесами в Україні, принципів діяльності державних органів у міграційній сфері, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини негативно позначається на ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України, - нелегальній міграції, загостренню демографічної кризи, а також відтоку з країни вчених, фахівців, кваліфікованої робочої сили [43].

Необхідність удосконалення механізмів міграційної політики в умовах глобалізації продиктована політичними та соціально-економічними умовами, що впливають на ситуацію як в Україні так і у світі:

- інтеграція України до світового ринку праці;
- зменшення кількості населення у ситі та Україні;
- активна імміграційна політика іноземних держав, спрямована на залучення іноземної робочої сили;
- невідповідність законодавства України з питань міграції європейським стандартам,
- недостатність кадрового, матеріально-технічного забезпечення державних органів,
- відсутність інформаційних автоматизованих систем обліку і реєстрації як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають на території України на законних

підставах [7].

Основні механізми міграційної політики зосереджуються у трьох напрямках:

- виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України;
- імміграція;
- тимчасовий в'їзд в Україну іноземців та осіб без громадянства [44].

Аналізуючи сферу виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України, можна відмітити, що у Концепції державної міграційної політики відображені майже всі механізми державного управління (табл. 1.2).

Таблиця 1.2 - Механізми державного управління щодо виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України

Механізми державного управління	Інструменти та засоби впливу
Суспільно-політичний	посилення міжнародного співробітництва України у сфері міграції з метою створення сприятливих умов для перетинання трудовими мігрантами з України державних кордонів
Організаційно-правовий	посилення правового захисту громадян України, як перебувають за кордоном
Соціальний	посилення соціального захисту громадян України, які перебувають за кордоном
Фінансово-економічний	створення сприятливих соціально-економічних умов для вкладення трудовими мігрантами з України та українською діаспорою інвестицій у національну економіку
Безпековий	створення умов для мінімізації нерегульованої зовнішньої трудової міграції громадян України
Мотиваційний	забезпечення ефективного державного регулювання ринку праці з метою збалансування попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку
Контролю	проведення моніторингу стану зовнішньої трудової міграції

Що стосується імміграційних питань, тут також присутні всі основні механізми державного управління міграційними процесами [44] і відображені автором в табл. 1.3.

Розглядаючи питання дієвих механізмів державного управління міграційними процесами, які стосуються тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, простежується взаємозв'язок між всіма механізмами [44] і відображені автором в табл. 1.4.

Таблиця 1.3 - Механізми державного управління міграційними процесами щодо імміграції

Механізми державного управління	Інструменти та засоби впливу
Суспільно-політичний / Безпековий	забезпечення реалізації міжнародних принципів та норм міжнародного права щодо захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми, реабілітації та повернення таких осіб до держав їх походження
Організаційно- правовий	удосконалення законодавства з метою захисту прав мігрантів, які перебувають в Україні
Соціальний	забезпечення доступу всіх мігрантів незалежно від їх правового статусу до програм охорони здоров'я; сприяння поверненню до України та інтеграції в українське суспільство осіб, депортованих за національною ознакою та їх нащадків, діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників
Фінансово- економічний	створення сприятливих умов для повернення в Україну діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є вкрай відчутною для національної економіки
Мотиваційний	стимулювання імміграційних потоків в Україну залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави

Співвідношення державного управління, права й економіки в різних соціальних системах виражається в домінуванні тих або інших правових, адміністративних, фінансово-економічних методів, прийомів і засобів.

Таблиця 1.3 - Механізми державного управління міграційними процесами щодо тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства

Механізми державного управління	Інструменти та засоби впливу
1	2
Суспільно-політичний	забезпечення реалізації загально визнаних міжнародних принципів і норм міжнародного права щодо захисту прав біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту або притулку в Україні, враховуючи принцип невислання
Організаційно- правовий	вдосконалення роботи державних органів, спрямованої на протидію нелегальній міграції
Соціальний / Мотиваційний	сприяння добровільному поверненню нелегальних мігрантів до держав їх походження, національності у співробітництві з міжнародними та громадськими організаціями, що працюють у сфері міграції; створення сприятливих умов для тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства з туристичною метою, для навчання

Продовження таблиці 1.3

Фінансово-економічний	створення сприятливих умов для тимчасового в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства для провадження підприємницької діяльності тощо
Безпековий	проти дія нелегальної міграції
Контролю	забезпечення здійснення контролю за в'їздом в Україну мігрантів з метою працевлаштування або навчання; посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією

Для суспільств із адміністративно-командною системою державного регулювання економіки характерне централізоване регулювання, яке має імперативний характер. Для суспільств із ринковою системою державного регулювання властивий метод децентралізованого регулювання, за якого юридично значимою є поведінка самих господарюючих суб'єктів. Для суспільств із змішаною економікою більше характерна комбінація першого і другого методів, співвідношення між якими має свої особливості щодо кожної конкретної країни. При цьому важливою рисою є таке співвідношення права й економіки, за якого право враховує об'єктивні економічні закони, сприяє зростанню соціальної справедливості в суспільстві [2, с. 128-141].

У контексті реалізації державної економічної політики простежується тісна взаємодія права й економіки. У цьому ракурсі можна виділити три групи взаємозв'язків:

I. Економіка як джерело права. У даному взаємозв'язку економіка розглядається як первинний чинник, що безпосередньо впливає на формування права, тобто право є наслідком сталих економічних відносин. У зв'язку з цим слід звернути увагу на такий феномен, як правовий звичай – правило поведінки, яке історично сформувалося через його багаторазове застосування і перебуває під охороною держави. Звичаї формуються в процесі життєдіяльності суспільства. Якщо вони дістають визнання держави і забезпечуються її примусовою силою, то стають правовими звичаями. Прикладами останніх можуть бути звичай у сфері торгового мореплавства.

Відповідно до даного взаємозв'язку, законодавець повинен шукати

право в самій дійсності, оскільки зміст норми, яку належить виразити в акті державної волі, законодавець повинен, перш за все, знайти у «правовій природі речей» і після цього перекласти її мовою закону [59].

У багатьох випадках даний взаємозв'язок є досить точним віддзеркаленням процесів, що відбуваються в дійсності. В якості ілюстрації цього можна взяти страхування. Даний вид діяльності як бізнес виник стихійно, проте формувався протягом століть, а з часом утворив розгалужену систему законодавчих норм, які складають сьогодні самостійну галузь – страхове право.

Іншим прикладом, який ще не набув належної законодавчої бази, можуть бути інформаційні технології, що в сьогоднішніх умовах досить бурхливо розвиваються. Наприклад, швидкий розвиток інтернет-торгівлі відбувається поки що без відповідного законодавчого регулювання. Проте практика рано чи пізно виробить стійкі прийоми, які й будуть покладені в основу її законодавчого оформлення.

Однак детальний аналіз даної групи взаємозв'язків демонструє, що їх не можна абсолютизувати. Вони не завжди здатні дати правильне уявлення про багато явищ, які відбуваються в реальній дійсності. Новітнє законодавство України, наприклад, про акціонерні товариства, про цінні папери, про захист прав споживачів тощо, просто не могло виникнути історично, оскільки в суспільстві повністю була відсутня така практика. Отже, дані взаємозв'язки не можуть бути абсолютними, хоча значна частина механізмів державного регулювання економіки виникла та функціонує сьогодні саме на їх основі [59].

II. Право як першооснова економічних відносин. У цьому взаємозв'язку право виступає вихідним чинником при формуванні економічних відносин. Слід підкреслити, що сам термін «правове регулювання» і є концентрованим вираженням даного підходу до співвідношення права й економіки.

Досліджуючи даний взаємозв'язок, слід зазначити, що в цьому

випадку, на наш погляд, можна виділити три принципово різні ситуації.

1. Право може стимулювати розвиток економіки. Прикладом може бути надання податкових пільг окремим суб'єктам економічних відносин, відстрочення сплати бюджетних й інших платежів, регулювання строків повернення ПДВ, пільгове кредитування окремих видів діяльності й підприємств тощо [59].

2. Право може гальмувати розвиток економіки. Встановлення високих процентних ставок, продаж стратегічних економічних об'єктів виробництва, необґрунтовані державні замовлення на окремі види продукції тощо.

3. Право може деформувати економіку. Так, законодавча невизначеність зовсім не заважала появі ринку землі в країні, лише через відсутність легального ринку його замінив напівпрозорий. Значна частина земель сільськогосподарського призначення переводиться в інший цільовий режим, в основному під будівництво розважальних об'єктів, приватних закладів тощо.

Таким чином, вплив права на економіку може мати як кількісний (позитивний або негативний), так і якісний (структурний) характер.

Розглядаючи дані взаємозв'язки, слід зазначити властиві їм недоліки: наприклад, в українських реаліях систематично доводиться стикатися з тим, що ухвалені закони у багатьох випадках просто не працюють, оскільки не відповідають економічній дійсності. Окрім того, нестабільність правового регулювання теж є вагомим деформуючим чинником економіки [59].

III. Взаємообумовленість права й економіки. До певної міри право формується на основі економічних відносин, у свою чергу й економіка породжується правом, тобто в дійсності можна спостерігати певний циклічний процес причинно-наслідкових зв'язків.

Прикладом того, як розгортається даний процес у взаємодії права й економіки, є практика постійного внесення поправок у чинне законодавство:

- видається закон, який формує певний фрагмент ринкової економіки;
- потім економічна дійсність спонукає до удосконалення норми права;

- оновлена норма права коригує весь даний сегмент економічних відносин, і цикл починається знову.

Розглядаючи процес причинно-наслідкових зв'язків у системі «право – економіка», зазначимо, що кожен цикл такої взаємодії обумовлюється також і суспільною свідомістю. Форми економічних відносин мають усвідомитися суспільством як предмет регулювання і, перш ніж з'являться відповідні правові норми, пройти «крізь» суспільну свідомість. Проте вказані норми формуються не лише як просте узагальнення явищ дійсності, а й виходячи з ідеальних уявлень суспільства, у тому числі й законодавця, про ті соціальні ідеали чи орієнтири, до яких ми хочемо наблизитися, встановлюючи певний законодавчий порядок. Інакше кажучи, на етапі реформ найбільш суттєвим каналом впливу економіки на зміст відповідних соціальних норм, а через них і на зміст права, є практика інших суспільств, прогресивніших у плані соціально-економічного розвитку, точніше, їх позитивний приклад [59].

Світова практика має чимало прикладів того, що для захисту національних інтересів власних держав уряди застосовують найрізноманітніші види контролю за переміщеннями населення такі, як візово-паспортний, ценово-майновий, освітньо-культурний, політично-обмежувальний та ін. Мова йде про складові державного управління міграційними процесами, рівень та розробленість яких залежить від рівня розвитку законодавчої бази будь-якої держави [30].

Удосконалення організаційно-правового механізму державного управління міграційними процесами призводить до модернізації фінансово-економічного механізму, що в подальшому дає змогу «запуску» якісного соціального механізму державного управління.

Таким чином, слід зазначити, що механізми державного управління міграційними процесами – це багаторівнева єдина система, що складається з конкретних механізмів, сукупність яких віддзеркалює всі головні важелі управління міграційними процесами:

- суспільно-політичний – забезпечення реалізації міжнародних

принципів та норм міжнародного права, формування цілісної політики держави з питань міграційних переміщень;

- організаційно-правовий – удосконалена структура державних органів, що опікуються міграційними питаннями, та нормативно-правове забезпечення їх діяльності;

- соціальний – соціальна політика, спрямована на врегулювання суспільних проблем у міграційній сфері;

- фінансово-економічний – сукупність фінансових і економічних методів і важелів, через які здійснюється державне управління міграційними процесами;

- безпековий – забезпечення захисту інтересів людини, суспільства і держави, протидія нелегальній міграції;

- інформаційний – якісне та ефективне інформаційне забезпечення всіх учасників міграційних процесів;

- мотиваційний – у різних формах стимулювання, створення сприятливих умов для всіх учасників міграційних процесів залежно від інвестиційних, організаційних, наукових та культурних потреб держави;

- контролю – ефективне здійснення моніторингу стану міграційних процесів в Україні.

При розгляді існуючих механізмів державного управління міграційними процесами в Україні існує суттєва прогалина – відсутня інформаційна підтримка на державному рівні по всіх напрямках реалізації Концепції державної міграційної політики.

Державне управління міграційними процесами – це цілеспрямована та узгоджена діяльність органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації пріоритетних напрямів міграційної політики шляхом запровадження відповідних суспільно-політичних, організаційно-правових, соціальних, фінансово-економічних, безпекових, інформаційних, мотиваційних та контролюючих механізмів.

Процеси переміщення населення нерозривно пов'язані з рухом

капіталу, формуванням трудових ресурсів країни, стимулюванням припливу чи відпливу робочої сили з країн і цілих регіонів. Слід зазначити, проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що організаційно-правовий, соціальний та фінансово-економічний механізми – це ті «три кити», на яких утримується весь механізм державного управління міграційними процесами.

1.3. Глобалміграція в системі теоретичних наукових знань

Важливим фактором поширення глобальної міграції наприкінці ХХ ст. став глобальний тероризм, який розпорошив сучасний світ і поставив його перед потребою глобальної міграції. Проте це не єдина причина виникнення глобальної міграції, сюди також належать: економічна нестабільність, низький рівень життя, масове безробіття, війни, поширення тероризму, різні форми політичних експансій, порушення прав людини. Зокрема, це і призвело до того, що наприкінці ХХ ст. глобальна міграція набула особливого поширення. Це, у свою чергу, поставило більшість країн світу, розвинених і тих, що розвиваються, перед необхідністю розв'язання складних проблем. Такі проблеми передусім зумовлені відсутністю ефективної міграційної політики з боку окремих держав, що, безумовно, увиразнює потребу в розробленні ефективних механізмів інтегрованої міграційної політики, яка має здійснюватись спільно між різними країнами світу, як тими, які піддаються напливу глобальної міграції, так і тими, що сприяють відпливу людського ресурсу в інші країни світу [8].

Глобальна міграція як головний виклик суспільному розвитку сьогодні набуває особливо стійких тенденцій, які регламентують державну політику більшості країн світу. Виходячи із цього кожна національна держава має розробляти свою стратегію розвитку виходячи із тенденцій впливу глобальної міграції. Варто розробити нові напрями та засоби реалізації

державної політики управління міграційними процесами. Така політики, на думку І.П.Цапенко, вимагає "збалансованого, комплексного, багаторівневого та багатостороннього управління міграційними процесами, одним із важливих компонентів якого має стати протидія факторам, що породжують процеси глобальної міграції" [58].

В умовах глобалізації вчені говорять про виникнення нової форми географічних переміщень, яку називають «глобалміграцією» [40].

Залежно від причин, виокремлюють такі види міграції: релігійна, екологічна, культурно-оздоровча, освітня, політична, економічна.

Релігійна міграція виникає через дискримінацію за релігійною ознакою, обмеженими можливостями сповідання певної віри, дотримання обряду, міжконфесійними, релігійними конфліктами, або ж пов'язана зі здійсненням певного релігійного культу, наприклад прощі, паломництва.

Екологічною називають міграцію з районів, де відбулося значне погіршення природного середовища, умов проживання внаслідок стихійного лиха, техногенних, екологічних катастроф.

Культурно-оздоровча міграція – переміщення населення з пізнавальною метою, відвідання культурних цінностей, відпочинку, оздоровлення, туризму.

Освітню міграцію складають тимчасові переміщення населення з метою навчання.

Політична міграція, як правило, виникає в результаті зміни політичного режиму. До цього типу іноді також відносять й міграцію дипломатичного корпусу та військових [52].

Економічна міграція – переміщення населення між населеними пунктами в межах країни чи через міжнародні кордони з метою ведення економічної, інвестиційної, торговельної діяльності та спрямована на підвищення їхнього життєвого рівня. Основу економічної складає трудова міграція – територіальне переміщення економічно активного населення, пов'язане із зайнятістю чи пошуком роботи. Тих мігрантів, котрі

перетинають кордони у пошуках роботи, або з метою купівлі/продажу товарів чи надання послуг, відносять до трудових мігрантів. Природно, що саме на останньому виді міграції сфокусовано науковий інтерес економістів – дослідників міграційної проблематики.

Низка емпіричних досліджень, проведених українськими науковцями, виявили певну групу людей без відчуття національної приналежності та прив'язаності до батьківщини, для яких характерним є надання переваги чужорідному перед знайомим і традиційним. Тому до зазначеного вище переліку видів міграції можна ще додати екзистенціальну міграцію, учасниками якої є особи, котрі добровільно і свідомо залишають рідну землю через бажання жити за кордоном, реалізувати там свій потенціал, пізнати новий досвід, особливості життя інших суспільств. Тобто причиною такою міграції є іманентно притаманне прагнення особистості до пізнання нового, зміни місця проживання, повнішої самореалізації.

За професійно-кваліфікаційним рівнем трудову міграцію поділяють на: інтелектуальну, міграцію висококваліфікованих кадрів, некваліфікованих або низькокваліфікованих робітників.

Суть міграції населення повніше розкривається у тих ролях, які вона відіграє у життєдіяльності суспільства, тобто в її функціях. Ті з них, котрі не залежать від типу соціально-економічної системи й особливостей окремих суспільств, називаються загальними функціями. Функції, що визначаються соціально-економічними умовами конкретних країн, називаються специфічними [53]. Серед найбільш загальних функцій міграції виділяють прискорювальну, перерозподільну та селективну [46]. Як слушно зауважує Л.Л. Рибаківський, «значення міграції у зміні чисельності населення певної території завжди більша, ніж просто частка мігрантів у складі населення цієї місцевості» [53]

Поняття міграції тісно поєднане з міграційними процесами, під якими розуміють сукупність подій, соціальних взаємодій, пов'язаних з територіальним переміщенням населення, тобто низку фактів прибуття,

вибуття чи переселення. Такі процеси призводять до зміни становища соціальних суб'єктів (мігрантів) у певному соціально-територіальному просторі [5].

Міграційні процеси як одна з характерних ознак розвитку сучасного суспільства детерміновані різними чинниками з позиції їхньої причинності та проявляються різними ефектами з позиції їхньої наслідковості. Незважаючи на те, що існує багато концепцій міграційної політики, кожне суспільство певним чином вибудовує власну модель регулювання міграції, у центрі якої стоять інтереси людини.

Тематика розкриття теоретико-прикладних аспектів реалізації механізму регулювання міграції є популярною серед учених-міграціологів [6].

У системі гомологічних понять державного регулювання міграції слід розділяти зміст таких категорій:

- Концепція міграційної політики – передбачає загальне бачення суспільства щодо ролі міграції для соціально-економічного розвитку;
- Стратегія міграційної політики – передбачає конкретні заходи досягнення цілей оптимізації впливу міграції на процеси соціально-економічного розвитку суспільства;
- міграційна політика – передбачає систему заходів, реалізованих конкретними органами державної влади у сфері регулювання міграцій;
- державне управління міграцією – передбачає вплив на міграційні процеси без урахування умов ринку;
- державне регулювання міграції – передбачає вплив на міграційні процеси з урахуванням умов ринку;
- механізм державного регулювання міграції – передбачає способи впливу на міграційні процеси (інструменти); може бути як процес, як система, як інструменти (адміністративні, нормативно-правові, соціально-економічні, валютно-фінансові, соціокультурні, інформаційні).

Державну міграційну політику пропонуємо розглядати як

цілеспрямовану діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних й інтеграційних процесів, а також пов'язаних з ними чинників з метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів, гармонізації індивідуальних та суспільних інтересів, що у тісній взаємодії з іншими видами політики покликана сприяти підвищенню якості життя населення, цілісності соціуму, відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності.

Міграційна політика може бути внутрішньою та зовнішньою.

Об'єктами регулювання при цьому можуть бути:

1) для внутрішньої політики: внутрішня міграція населення, адаптація й інтеграція мігрантів, рееміграція й реінтеграція, чинники, що спричинюють міграцію;

2) для зовнішньої політики: імміграція (добровільна, вимушена), еміграція (добровільна, вимушена), транзит.

Цілі та завдання міграційної політики за внутрішній і зовнішнім векторами:

- знизити адміністративні бар'єри для свободи пересування населення; стимулювання раціонального розміщення мігрантів у регіонах;
- забезпечити справедливу процедуру розгляду заяв на отримання статусу внутрішньо переміщених осіб (ВПО); розробити належну інфраструктуру та умови проживання ВПО, сприяти їм у пошуку роботи та інтеграції за новим місцем проживання;
- формувати толерантне ставлення до мігрантів; сприяти їхній успішній інтеграції в українське суспільство;
- розробити необхідні механізми та створити сприятливі умови для повернення в Україну її громадян, забезпечити їхню успішну реінтеграцію;
- створити належні умов життя і праці в рідній країні; національно-патріотичне виховання молоді;
- посилити безпеку, прикордонний контроль; удосконалити систему реадмісії, видачі віз; визначити квоти імміграції в Україну; забезпечити

систему повернення мігрантів на батьківщину; розробити справедливую систему розгляду заяв щодо надання статусу біженця, забезпечити їм належні умови проживання;

– удосконалити систему соціально-правового захисту громадян України, які працюють за кордоном; заохочувати вкладання коштів мігрантів в Україну;

– посилити прикордонний контроль; удосконалити законодавство щодо транзитного проїзду через територію України та боротьби з нелегальною міграцією; забезпечити гарантії прав учасників транзиту, створити їм належні умови.

Отже, міграція є складним процесом та потужною детермінантою соціально-економічного розвитку більшості країн світу. Поглиблення теоретичних основ дослідження міграції потребує посилення управлінського ракурсу з обґрунтуванням змісту міграційної політики та механізмів регулювання міграції. Новітні дослідження мають визначати прогресивні способи впливу на міграцію населення, ставлячи в основу права і свободи сучасної людини. Це змінює міграційний концепт та змушує країни розвивати внутрішнє середовище, посилюючи його конкурентоспроможність. Значну роль у цьому плані відіграє ринок праці. Можливості працевлаштування і розвитку за місцем проживання є вихідною умовою непрямого регулювання міграції з націленістю на протидію міграційним втратам.

У міграціології розрізняють наступні три ключові стадії або етапи міграційного процесу: міграційна мобільність, переміщення та адаптація [9, с. 62], які впливають на розуміння суті міграційної послуги¹. Їх зміст полягає у наступному:

I етап – підготовка до міграції або міграційна мобільність – стосується затрат, пов'язаних зі збором інформації про переваги, види, напрямки, ризики міграції (поради друзів, знайомих, мігрантів з досвідом, послуги консалтингових фірм), а також із виконанням організаційно-документальних

формальностей (візи, закордонні паспорти, страхові поліси, запрошення тощо), навчанням (вивчення іноземної мови, історії, культури, професійна перекваліфікація), збором коштів, розрахунком часових меж та розробкою певного плану дій;

II етап – міграція/переміщення – полягає у затратах, пов'язаних із використанням послуг вантажо-пасажирських перевезень. Тривалість та вартість поїздки залежать від низки факторів, зокрема від відстані маршруту, виду транспортного засобу (повітряний, наземний, судноплавний тощо) та регулярності його курсування і комфортабельності, а також таких ринкових чинників, як розвиток транспортної інфраструктури та наявність конкуренції на ринку транспортних послуг. На цьому етапі часто важливими є супутні послуги страхування, відшкодування коштів, проживання у проміжних пунктах, фінансовий супровід тощо;

III етап – адаптація – передбачає затрати на збір та опрацювання інформації про поселення, влаштування на роботу, організацію побуту, моральну та соціокультурну адаптацію. Процес адаптації може бути спрощений за рахунок того, що частина завдань, пов'язаних із поселенням або працевлаштуванням мігранта, може бути попередньо вирішена на етапі підготовки до міграції.

Висновки до розділу 1

За результатами аналізу першого розділу встановлено:

1. Теоретико-методологічні засади міграційної політики в Україні визначаються умовами глобальних інформаційних змін, політичних практик, громадських перетворень, становленням нової культурно-цивілізаційної парадигми, що закладає підвалини й сучасного політологічного дослідження щодо інституційної системи управління міграційними процесами. Результатом наукових дискусій став висновок про необхідність пошуку раціональних аргументів, адекватного теоретико-методологічного

інструментарію у вивченні міграції, які би відповідали її складній, багатогранній і багатofункціональній структурі.

Головні складові теоретико-методологічних основ дослідження міграції і міграційної політики проявилися у розмаїтті пізнавальних засобів, теоретичних принципів, підходів, наукових методів пізнання політичних явищ та процесів, у труднощах категоріального апарату, процедурах, методиках, техніках пізнавального пошуку. Разом з тим аналіз джерельної бази з окресленої проблематики засвідчив наявність теоретико-методологічних суперечностей в осмисленні питань міграції і міграційної політики, зокрема й в умовах динаміки сучасного політичного життя України. З одного боку, процеси переміщення інтерпретуються у контексті новітніх цивілізаційних, глобальних зрушень, з другого – як виклик нормативізму, системності, теорії раціонального вибору. Оптимальне поєднання основ сучасних інституційного, нормативного, синергетичного, поведінкового, політико-культурного, цивілізаційного, системного підходів до осмислення міграційної політики є адекватним відображенням динаміки сучасних політичних відносин і процесів. Принципи дослідницької міждисциплінарності, плюралізму, діалектики, послідовності, соціального детермінізму дозволяють науковцям вести мову про міграцію та політичний вплив на неї у найширших категоріях соціальної політики держави, демографії, сфери праці й виробництва, забезпечення прав та свобод людини і громадянина.

Інституціоналізм та неоінституціоналізм передбачають розуміння міграції у комплексі формальних і неформальних принципів, норм, правил, повідомлень, які обумовлюють і регулюють переміщення людей, а також мотивують механізми діяльності старих і створення нових політичних інститутів. Усе ж більшість концепцій, за допомогою яких вивчаються сучасні факти й фактори вибуття і прибуття населення, фокусуються на їх нормативно-правовій основі та соціально-економічній природі, залишаючи поза увагою ціннісний вимір досліджуваного феномену. Синергетика ж

розвиває погляд на міграційну політику як не лише регламентовану діяльність, але й діяльність, що постійно зазнає змін та коректив з огляду на несподівані й швидкозмінні виклики глобалізації, інформатизації, політико-культурного розвитку, міжцивілізаційного діалогу тощо.

Розглянуті наукові підходи до визначення понять «міграція» та «міграційна політика» й уточнено зміст цих понять. У визначенні поняття «міграція» уточнена просторова координація переміщення та формально-юридична причина цього переміщення. Заслуговує на увагу того визначення дослідників, що міграція – це «переміщення людей як через міжнародні кордони, так і всередині держави». Враховуючи особливості вже існуючих визначень поняття «міграція», дано авторське трактування цього поняття: міграція – це процес, у результаті якого особи внаслідок соціально-економічних, політичних та інших обставин, примусово або добровільно здійснюють внутрішнє або зовнішнє переміщення як через міжнародні кордони, так і всередині держави для задоволення чи збереження власних потреб. Враховуючи основні характеристики та складові поняття «міграційна політика», запропоновано авторське визначення цього поняття: міграційна політика – це сукупність політико-адміністративних рішень та заходів інституціональної системи, що спрямовані на врегулювання міграційних процесів.

2. Аналіз сучасної наукової літератури свідчить про значний дослідницький інтерес до вирішення проблем міграційної політики як в Україні, так і за кордоном. Зокрема розглядалися такі питання, як особливості сучасних міграційних процесів; аналіз чинників, що впливають на формування міграційної політики; визначення змісту понять у сфері міграції; правові засади регулювання міграційного процесу в Україні; проблеми інституціонального забезпечення та впливу держави на міграційні процеси.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ТА ВІТЧИЗНЯНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

2.1. Міжнародна міграційна політика в умовах глобальної співпраці

Міжнародні організації, до мандатів яких належать питання міграції просували ідею вироблення узгоджених позицій у сфері міжнародної міграції. Так, у 2001 р. конференція, скликана за ініціативою уряду Швейцарії в Берні, започаткувала так званий Бернський процес, тобто глобальні консультації урядів, міжнародних та неурядових організацій, науковців з метою аналізу та ви- значення спільних інтересів у регулюванні міграцій [63].

Важливим наслідком цих консультацій було досягнення згоди їх учасників у тому, що незалежно від того, чи є країна донором або реципієнтом, чи її територія використовується мігрантами для транзиту, існують спільні інтереси, які полягають у збереженні дружніх міждержавних стосунків, зміцненні національної та міжнародної стабільності та безпеки, забезпеченні спільного управління кордонами, заохоченні економічного зростання та збереженні фінансової стабільності, запобіганні незаконному переправленню мігрантів та торгівлі людьми, забезпеченні захисту прав мігрантів, управлінні міграціями на основі суверенітету та верховенства права, заохоченні культурного збагачення, що спричиняє міграція. [24]

Таким чином, міжнародне співробітництво у царині міграції є взаємовигідним і таким, що сприяє прогресивним змінам у глобальному масштабі. Воно дає змогу поєднати потреби у робочій силі у країнах призначення та її пропозицію у країнах-донорах, дещо

урівноважити демографічний розвиток у світовому масштабі, виробити взаємовигідну політику інтеграції мігрантів у країнах призначення та їхнього повернення до країн походження, максимізувати ефект від використання грошових переказів мігрантів на батьківщину. Крім того, міжнародне співробітництво може сприяти співпраці з метою розвитку та подолання бідності у країнах, що розвиваються, прямим іноземним інвестиціям, ліквідації бар'єрів для міжнародної торгівлі. Взаємодія держав у сфері міграції підвищує ефективність боротьби з нелегальною міграцією, зокрема з торгівлею людьми.

Втіленням зростаючого інтересу міжнародної громадськості до міграційної проблематики стало створення у 2003 р. Глобальної комісії з міжнародної міграції (Global Commission on International Migration, GCIM). Вона була сформована за ініціативи Швеції та Швейцарії, підтриманих урядами Бразилії, Марокко та Філіппін. З часом до наглядової групи увійшли представники урядових структур ще близько 30 країн. Комісія складалася з 19 провідних світових експертів у сфері міграції. Її члени отримали мандат щодо таких напрямів діяльності: проведення дебатів щодо міграції із залученням урядів та інших політичних акторів; аналіз вад сучасних політичних підходів до міграції; вивчення зв'язку міграції та інших глобальних процесів; підготовка рекомендацій для Генерального секретаря ООН, урядів та інших структур.

Глобальною комісією було започатковано широку дослідницьку програму, проведено численні конференції та семінари із залученням як урядовців, так і науковців, представників громадянського суспільства. Регіональні консультації було організовано для Південно-Східної Азії, Близького Сходу та Середземномор'я, Африки та Південної Америки.

За результатами своєї діяльності Глобальна комісія дійшла висновку, що для сучасної практики регулювання міграції типовими є:

недостатня співпраця між країнами-постачальниками та країнами-реципієнтами мігрантів; загальний низький рівень кооперації між державами; розрив між внутрішньополітичною практикою та основоположними принципами міжнародного права; гострий дефіцит національних та міжнародних механізмів поширення знань та обміну інформацією про міграцію; недостатня інституційна гнучкість державних структур, що перешкоджає оперативному реагуванню на виклики міграції.

Комісія визначила шість основних напрямів діяльності, необхідної для удосконалення управління міграційними процесами. Зокрема, на думку Комісії, уряди та міжнародна спільнота в цілому мають зосередити свої зусилля на: вирішенні проблем недобровільної міграції; впливі міграції на світову економіку; використанні економічних наслідків міграції для розвитку; врегулюванні проблем нелегальної міграції; забезпеченні соціальної єдності шляхом інтеграції мігрантів у країнах прийому; захисті людських прав мігрантів; посиленні здатності урядів до управління міграційними процесами.

Підсумковим результатом діяльності комісії була підготовка узагальнюючої доповіді та її направлення Генеральному секретареві ООН. У доповіді містилися 33 конкретні рекомендації для використання при формуванні міграційної політики на національному, регіональному та глобальному рівнях [67]. Доповідь Глобальної комісії стала важливим імпульсом для організації дискусії з проблем міграції на найвищому рівні в рамках ООН.

Уперше проблема міграції як глобальна обговорювалася в ООН ще 1994 р. під час Всесвітньої конференції з народонаселення в Каїрі. Тоді була висунута ініціатива скликання всесвітнього форуму з цього питання [22]. Проте більшість країн світу вважали, що така масштабна зустріч не на часі. В основі висловлюваних застережень – амбівалентність політичних оцінок міграції, що проявлялася і на

національному, і на міжнародному рівнях, коли частина країн виступала за беззастережне визнання їхнього суверенного права регулювати, хто і на яких умовах може перебувати на їх території, тоді як інша бачила перспективи регулювання міграційних процесів шляхом міжнародного співробітництва.

Політична чутливість міграційної проблематики, внаслідок якої дебати навколо відповідних питань могли скоріше роз'єднати, ніж об'єднати світову громадськість, стала причиною того, що при формуванні Цілей розвитку тисячоліття, тобто основного дороговказу розвитку людства, розрахованого на перше п'ятнадцятиліття XXI ст., ні внутрішня, ні зовнішня міграції не згадувалися.

Проте поступово заангажованість ООН та її структур міграційними питаннями зростала. У доповіді 2002 р. «Посилення Організації Об'єднаних Націй: порядок денний подальших змін» тогочасний Генеральний секретар ООН Кофі Аннан виділив міграцію як пріоритетне для світового співтовариства питання [71].

Для координації зусиль різних міжнародних організацій під егідою ООН було створено Глобальну групу з міграції, до складу якої увійшли керівники Міжнародної організації праці (МОП), Фонду ООН з народонаселення, Офісу Верховного комісара ООН з прав людини, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНП ООН), Програми ООН з розвитку (ПРООН), інших програм, органів та спеціалізованих установ ООН, які працюють у сфері міграції, а також регіональних комісій ООН. Членами Глобальної групи є також представники Міжнародної організації з міграції (МОМ) та Світового банку. Регулярні зустрічі та консультації на рівні керівників провідних міжнародних відомств мали сприяти координації міжнародної політики та практичної діяльності в сфері міграції, ефективній

імплементції міжнародних та регіональних домовленостей щодо регулювання міграційних процесів.

Широкі міжнародні дискусії з питань міграції та її впливу на глобальний розвиток дали змогу винести проблему на найвищий рівень. Уперше в історії обговорення міграційних питань у такому форматі відбулося у вересні 2006 р. в рамках 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. Діалог з питань міграції на найвищому рівні був організований у формі чотирьох пленарних засідань та чотирьох круглих столів. У них взяли участь представники урядів, міжнародних організацій, неурядових організацій та громадськості.

Учасники обговорення наголосили на глобальному характері міжнародної міграції. Вони підтвердили, що міжнародна мобільність зростає, торкається практично всіх країн світу і може відігравати позитивну роль у розвитку, якщо підкріплюватиметься правильною політикою. У виступах підкреслювалось, що особлива увага має бути приділена причинам міграції, оскільки часто вона є не результатом вільного вибору, а вимушеною дією, а також проблемі запобігання нелегальній міграції, експлуатації мігрантів, торгівлі людьми.

Було визнано, що міграція, розвиток та права людини тісно пов'язані, що мігрантські спільноти можуть суттєво допомогти і країнам походження, і призначення, проте необхідно протидіяти всім формам дискримінації та нетерпимості, сприяти громадському визнанню внеску мігрантів у поступ суспільства. При цьому національні стратегії мають бути підкріплені тісним двостороннім, регіональним та багатостороннім співробітництвом [48].

За результатами засідання Генеральної Асамблеї було прийнято Резолюцію «Міжнародна міграція і розвиток» [28], в якій підкреслювалася користь міжнародної міграції для глобального співтовариства, проте визнавалося, що вона ставить перед ним нові проблеми, для розв'язання яких необхідно продовжувати діалог та

поглиблювати міжнародну співпрацю. Враховуючи значний потенціал міжнародної міграції, який має бути використаний в інтересах розвитку і країн походження, і країн призначення, а також самих мігрантів, за рішенням Генеральної Асамблеї було започатковано щорічне проведення Глобального форуму з міграції та розвитку (Global Forum on Migration and Development, GFMD), широкого зібрання, участь в якому є добровільною, а рішення не є обов'язковими.

Глобальний форум з міграції та розвитку збирається щорічно в одній із країн – членів ООН, що зголошується його прийняти. Для підтримки процесу сформовані гнучкі організаційні структури, серед яких: т. зв. «трійка», що складається з попереднього, нинішнього та наступного голови Форуму; керівна група з представників урядів, які підтримують проведення Форуму; т. зв. «друзі Форуму» – відкритий для будь-яких країн – членів ООН консультативний орган; національні «фокусні пункти», тобто державні службовці високого рівня, визначені для узгодження питань щодо проведення Форуму; відділ підтримки, покликаний надавати допомогу голові Форуму в адміністративних та логістичних питаннях, що функціонує за підтримки МОМ.

Перший із глобальних форумів з міграції та розвитку відбувся в 2007 р. у Брюсселі (Бельгія). Основну увагу при обговоренні було приділено підвищенню ефективності використання переказів мігрантів на батьківщину в інтересах розвитку країн походження, досвіду розроблення політики стимулювання повернення мігрантів шляхом заохочення дрібного підприємництва, технічним та організаційним питанням підвищення доступності, зменшення вартості систем переказів грошей.

У наступні роки господарями Форуму виступали уряди Філіппін (2008), Греції (2009), Мексики (2010), Швейцарії (2011), Маврикію (2012), Швеції (2014), Туреччини (2015), Бангладеш (2016), Німеччини (2017), Марокко (2018), Україна (2019), Об'єднані Арабські Емірати (2020).

На думку експертів, з часом Форум переріс рамки звичайної щорічної міжнародної зустрічі, набув помітного авторитету у політиків та урядових структур, сприяв трансформації їх ставлення до міграції та удосконаленню політичної та практичної діяльності. Він також покращив можливості для налагодження співпраці між урядами, громадянським суспільством, приватним сектором, міжнародними організаціями.

Зацікавленість в участі у Форумі, на який щорічно прибували делегації понад 160 країн, довела актуальність і важливість широкого міжнародного обговорення міграційних питань. Тому вже у грудні 2008 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила резолюцію щодо продовження процесу шляхом проведення другого Глобального діалогу на найвищому рівні у рамках 68-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН.

Основні положення ініціатив, висловлених під час другого глобального діалогу на найвищому рівні, зводяться до такого: працівники-мігранти не лише «фактор виробництва», а й люди, права яких необхідно поважати; особливу увагу необхідно приділити захисту вразливих груп мігрантів (жінок, дітей та підлітків) від насильства, дискримінації та ксенофобії; всі діти-мігранти, незалежно від правового статусу, повинні мати доступ до охорони здоров'я, освіти, правосуддя, реєстрації при народженні; розширення легальних каналів міграції може сприяти зменшенню нелегального транспортування мігрантів, зловживань та експлуатації, торгівлі людьми; пріоритетним напрямом має стати удосконалення інформаційно-статистичної бази для розроблення міграційної політики; необхідно протидіяти негативному сприйняттю мігрантів, боротьбі із негативними стереотипами в суспільствах, що приймають; для зменшення вартості міграції потрібно усунути недобросовісних посередників, сертифікувати агентства з працевлаштування, визнавати

дипломи і кваліфікації, набуті за кордоном; попри значний внесок мігрантів у розвиток, за зменшення бідності та прогрес економіки несуть відповідальність уряди; міграційна проблематика має бути включена в стратегії національного розвитку [28].

За результатами діалогу було прийнято Декларацію, в якій керівники країн ООН засвідчили свою готовність діяти в напрямі розроблення ефективного і всеохоплюючого порядку денного з питань міжнародної міграції, який би включав аспект розвитку і забезпечував дотримання прав людини шляхом підвищення ефективності партнерства всіх зацікавлених сторін [28]. Окремо підкреслювалася необхідність міжнародного співробітництва у вирішенні проблем нерегульованої міграції, протидії торгівлі людьми, захисту мігрантів – жінок та дітей тощо.

Важливо, що другий Глобальний діалог з питань міграції збігся у часі з дебатами щодо порядку денного в області розвитку на період після 2015 р., тобто уточнення цілей, сформульованих у Декларації тисячоліття. При опрацюванні подальших планів людства, спрямованих на досягнення глобального партнерства, яке має забезпечити інклюзивний економічний розвиток, інклюзивний соціальний розвиток, мир та безпеку, сталий розвиток оточуючого середовища, держави – члени ООН погодилися, що людська мобільність є одним із ключових чинників прогресу і має бути адекватно врахована при виробленні орієнтирів до 2030 р.

В ухваленій Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 р. Декларації «Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку до 2030 року» визнавалася роль міграції для розвитку, містився заклик посилити міжнародну співпрацю для забезпечення керованої та безпечної міграції, захисту прав мігрантів, незалежно від їх правового статусу. В документі зазначено, що мігранти, біженці, внутрішні переміщені особи належать до найменш захищених

категорій населення, вони мають бути захищені від торгівлі людьми, примусової праці, мати належний доступ до освіти, отримувати підтримку під час повернення на батьківщину.

Значна частина сформованих у Декларації цілей та завдань безпосередньо стосуються міграційної сфери. Вони передбачають сприяння впорядкованій, безпечній, законній і відповідальній міграції, у т. ч. за допомогою планованої та добре продуманої міграційної політики; запобігання насиллю, торгівлі людьми, примусовій праці; забезпечення людей незалежно від міграційного статусу документами, що посвідчують особу; забезпечення трудових прав і належних умов праці для працівників-мігрантів; зменшення операційних витрат, пов'язаних з міжнародними переказами до щонайбільше 3 % та ліквідації каналів переказів, де ці витрати перевищують 5 %; збільшення кількості стипендій, які надаються вихідцям із країн, що розвиваються, для навчання в розвинених країнах [42]. Не менш важливі в контексті міжнародної міграції цілі стосовно подолання злиденності та соціального виключення, забезпечення гендерної рівності, протидії дискримінації тощо.

На виконання сформульованого в Порядку денному сталого розвитку завдання щодо забезпечення впорядкованої та безпечної міграції у вересні 2016 р. у Нью-Йорку керівники 193 країн ООН ухвалили Нью-Йоркську декларацію щодо біженців та мігрантів, де підтвердили свій намір забезпечувати безпеку та права мігрантів, надавати підтримку країнам, які приймають значну кількість біженців, сприяти інтеграції мігрантів в інтересах і прибулих, і приймаючих громад, протидіяти расизму, дискримінації та ксенофобії; посилити глобальну співпрацю в управлінні міграціями [39].

У Декларації містяться також конкретні плани, що впливають із зазначених зобов'язань. Зокрема, йдеться про розроблення глобальної угоди про безпечну, впорядковану та регульовану міграцію. Це означає,

що міграція, як і інші сфери міжнародних відносин, регулюватиметься на основі загальноприйнятих принципів та підходів. Частиною цієї угоди мають стати принципи поведіння з мігрантами, які перебувають у вразливій ситуації, передовсім з дітьми, розлученими з сім'єю. Країни – члени ООН запланували також ухвалити глобальну угоду про біженців, погодившись таким чином із необхідністю більш справедливого розподілу відповідальності за надання притулку та допомоги біженцям.

Як додаток до Нью-Йоркської декларації затверджено Комплекс заходів щодо біженців – керівництво, яке має допомогти міжнародній спільноті адекватно реагувати на масові вимушені переміщення людей. Рекомендації, викладені в Комплексі, покликані забезпечити швидке застосування необхідних заходів із допуску та прийому біженців; задоволення їхніх нагальних поточних потреб; надання допомоги державам/регіонам/громадам, що приймають біженців; розширення можливостей для пошуку довготривалих рішень щодо біженців.

Запропонований підхід, на відміну від стандартних гуманітарних програм, відзначається більшою комплексністю, покликаний забезпечити розв'язання проблем масових недобровільних переміщень з урахуванням інтересів і біженців, і суспільств прийому. Він вирізняється залученням широкого кола зацікавлених сторін, тобто центральної та місцевої влади, міжнародних організацій, громадянського суспільства, бізнесу, самих мігрантів.

Таким чином, на тлі масштабної біженської кризи, викликаній війною в Сирії, глобальний діалог щодо міграції значно активізувався. Криза підтвердила необхідність розроблення комплексної стратегії розв'язання пов'язаних із переміщеннями населення проблем з урахуванням гуманітарних міркувань, потреб розвитку та проблем безпеки. На порядок денний світової спільноти поставлено досягнення

глобальних домовленостей у сфері регулювання міжнародних міграцій, вироблення спільних стандартів поводження з мігрантами та біженцями, їх затвердження міжнародно-правовим документом. Уперше в історії такий документ має бути підготовлений та обговорений уже в 2018 р.

2.2. Зарубіжний досвід механізмів міграційної політики

У ХХІ столітті міграційна політика стала важливим чинником міжнародного життя і забезпечення національної безпеки всіх держав. Формування міжнародної міграційної політики передусім здійснюється через діяльність таких міжнародних організацій, як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Міжнародна Організація з міграції [34]. 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, та виходячи з основоположних норм про створення та функціонування Європейського Союзу наприкінці 1990-х рр. почали розробку спільної міграційної політики, спрямовану на забезпечення свободи пересування громадян ЄС, узгодження норм і принципів в'їзду в регіон та перебування іноземних громадян, надання притулку. Це пов'язано з тим, що з початку 1990-х років ХХ століття відбулися якісні зміни соціальної, економічної та міграційної ситуації в світі. Збільшення розриву в темпах економічного росту між окремими країнами, а також зростання дисбалансу між демографічним розвитком і становищем на ринку праці, співпало зі змінами в глобальних політичних та економічних системах. Розпад СРСР, всієї політичної системи у Східній Європі і ті соціальні зміни,

які відбулися внаслідок цих перетворень, громадянські війни в Африці та Азії, криза в Перській затоці в 1990 році – головні глобальні зміни, які потягли за собою посилення міграційного тиску, призвели в рух непрогнозовані міжнародні міграційні потоки.

Державне управління міжнародною міграцією населення здійснюється на основі національного законодавства як країн, що приймають, так і країн, які експортують робочу силу. Але уряди країн-імпортерів насправді не мають достатньо повноважень для контролю за імміграцією, як вони б того хотіли. Це пов'язано з тим, що вони обмежені внутрішніми та міжнародними чинниками, які часто виходять за рамки контролю. Сукупність усіх цих факторів – попит на робочу силу, повільне усунення корінних причин, міжнародне право та мережі організацій мігрантів – обмежує можливості національних урядів повною мірою контролювати неорганізовану міграцію в їхні країни [10, с. 247–252].

Активне співробітництво між країнами-членами ЄС з питань міграції розпочалося з середини 80-х років ХХ сторіччя. Європейська політика формувалася завдяки європейським угодам та конвенціям, серед яких Шенгенські угоди 1985 та 1990 рр., Дублінська конвенція 1990 р, Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р., Лісабонський договір 2009 р. та ін. [27].

Більшість країн Європейського співтовариства при регулюванні імміграції переважно використовують селективний підхід. Відсіювання небажаних іммігрантів здійснюється на основі вимог щодо кваліфікації, освіти, віку, на основі квотування, прямих і непрямих заборон на в'їзд, а також тимчасових або інших обмежень. Що стосується рееміграції, то її стимулювання здійснюється через оплату матеріальної компенсації мігрантам, які виїжджають, професійну підготовку іммігрантів, створення нових робочих місць, надання економічної допомоги країнам масової еміграції.

У цілому, імміграційна політика країн ЄС, незважаючи на деякі

розбіжності та національні особливості, характеризується проведенням заходів з заохочення в'їзду кваліфікованих мігрантів, обмеження в'їзду низькокваліфікованої робочої сили, боротьби з нелегальною міграцією та сприяння рееміграції. При розробці основних напрямків міграційної політики велике значення має національно-історична особливість країн. Якщо уряди країн ЄС, мають за мету – створення єдиного міжнародного ринку робочої сили, виходять з позиції інтеграції мігрантів в суспільство країн перебування, то для політики США 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 [13]. Основою політики Канади є принцип «багатокультурності». Цей принцип не вимагає асимілювати переселенців і дозволяє існування закритих комун стороннього населення, життя членів яких переважно будується 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.

Значних змін зазнала географія міграцій. Якщо раніше основний потік іноземців йшов за напрямком з Півдня на Північ (з Африки та Азії), то в останні роки домінує внутрішньоєвропейська міграція, за напрямом Схід-Захід (з країн СНД, Східної Європи). Посилення міграційних потоків на Європейському континенті викликало збільшення прихованих можливостей трудових ресурсів країн-імпортерів людського капіталу [34].

Європейський Союз є потужним центром, що притягує міграційні потоки. Імміграційна політика країн ЄС базується переважно на стимулюючих та диференційованих 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 населення країн-донорів та країн- реципієнтів робочої сили. З цього

впливає, що сучасну міграційну ситуацію в світі передусім 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 Перської Затоки та Південно-східної Азії, в яких у зв'язку з швидким економічним зростанням через високі прибутки від продажу нафти, спостерігається масова імміграція робочої сили (Бахрейн, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Саудівська Аравія, а також Південна Корея, Малайзія, Таїланд тощо) [14].

Сполучені Штати Америки є однією з найбільш імміграційних країн, яка традиційно приймає мігрантів. Американська нація склалася з представників різних рас і народів, вихідців з усіх континентів. Несучи з собою найкращі здобутки своєї культури, вони творили нове життя в новій батьківщині, будували багатство й міць країни, підвалини для «американської мрії», американських цінностей.

США по суті, не проводять яку-небудь еміграційну політику і, відповідно, не визначають і саме поняття «емігрант». Це при тому, що з країни щорічно емігрують десятки тисяч американських громадян.

Але якщо виїжджають десятки тисяч, то приїжджають на постійне місце проживання до США сотні тисяч людей з країн всього світу, по відношенню до яких проводиться жорстка регламентована імміграційна політика. Її основні риси:

- чітка «селекція» тих, хто в'їжджає в країну (головним чином мова йде про відбір висококваліфікованих робітників, а також за ознакою здоров'я і політичних поглядів;
- свобода вибору місця проживання та праці, що дає іммігрантам досить швидко прогресувати в професійному відношенні, особливо при доброму володінні англійською мовою;
- члени сім'ї мігрують одночасно з головою сім'ї для постійного влаштування у США, тобто імміграція таким чином носить яскраво виражений сімейний характер;

- досить значна частка осіб, що іммігрують на основі родинних зв'язків, що дає їм змогу відносно легко і швидко адаптуватися в американському суспільстві;
- велика частка іммігрантів, які отримують після п'яти років проживання в країні американське громадянство;
- значна кількість іноземних громадян, які отримують статус «біженця»;
- великі масштаби нелегальної імміграції поряд з контрольованою.

Слід звернути уваги також на ту обставину, що згідно американського законодавства всі іноземці, які бажають в'їхати в країну поділяються на дві групи: іммігрантів та не іммігрантів. Відповідно і візи, які видаються консульствами США, поділяються на імміграційні та не імміграційні [1].

Канада - друга країна, яка проводить активну імміграційну політику. Більше того, серед усіх розвинених країн в Канаді в першій половині 1990-х років передбачався найбільш високий коефіцієнт імміграції (відношення числа іммігрантів, які в'їжджають в країну, до всього населення, помножене на 1000) - 9,3 проміле, проти 2,8 проміле в США. В Канаді офіційно прийнято доктрину і політику багатокультурності. Сама доктрина, з одного боку, як би відповідала об'єтивним вимогам багатьох етнічних груп, їх соціально-економічним і духовним вимогам. З другого боку, доктрина багатокультурності виросла з висунутої елітою української діаспори верхівки теорії "третьої сили", під якою розумілося співтовариство різнорідних етнічних груп, що не належать до англоканадців і франкоканадців. Основні риси імміграційної політики Канади, визначені Законом про імміграцію 1977 року, такі:

- возз'єднання сімей;
- гуманне ставлення до біженців;
- відсутність дискримінації до тих, хто в'їжджає, представниками якої б країни, раси, національності чи релігії вони не були;
- досягнення соціальних, економічних, демографічних та культурних

цілей Канади.

Головна особливість імміграційної політики Канади в тому, що в першу чергу вона спрямована на задоволення потреб національного ринку праці робочою силою. Іммігранти, які в'їхали в країну поділяються на три групи: сімейні, біженці та незалежні іммігранти. «Незалежні іммігранти» - найбільш малочисельна група, відносно якої вироблена спеціальна процедура «просіювання», спрямована на ефективне розв'язання трудових і демографічних проблем Канади. Її сутність в тому, щоб залучити висококваліфікованих спеціалістів і молодь, здатну оздоровити демографічну ситуацію [1].

Класичною країною імміграції є також Австралія. Імміграційна політика Австралії аналогічна політиці США і Канади в цій сфері: та ж перевага віддається висококваліфікованим спеціалістам, пріоритет до возз'єднання сімей, особливе ставлення до біженців.

При вирішенні питань, пов'язаних з імміграцією, офіційно проголошується рівність всіх рас і націй.

Одна з характерних її особливостей - велика увага, поряд з економічними, до демографічних факторів імміграції. Так, переважне право при інших рівних умовах при допуску в країну мають жінки і молоді сім'ї з дітьми.

Законодавство Австралії серед іммігрантів виділяє чотири групи: сімейні, біженці, «загальні» і «спеціальні» мігранти.

Щоб зрозуміти проблеми міграційного контролю, необхідно зрозуміти міграцію, а також взаємозв'язок між легальною та нелегальною міграцією. Часто групи сімей та друзів, які вже облаштувалися в іншій країні, стають спонукальним мотивом для подальшої легальної чи нелегальної міграції. Крім того, якщо міграція з економічних причин традиційно приваблювала робітників низької кваліфікації, або зовсім некваліфікованих, то легальними й нелегальними іммігрантами в останній час є професійні та високо кваліфіковані робітники.

Уряди багатьох країн усвідомили, що метод, який вони використовували для розробки своєї політики та законодавства щодо регулювання легальної міграції, часто може впливати на те, які неорганізовані форми набуває така міграція. Кожна дія викликає відповідну реакцію. Як відомо з результатів досліджень та накопиченого досвіду, країни призначення не є пасивною стороною; вони спричиняють створення умов для стимулювання міграції: як легальної, так і нелегальної. У деяких випадках неефективна політика уряду з питань легальної міграції ненавмисно зумовлює збільшення нелегальної міграції.

Інтенсифікації міжнародної міграції, по-перше, сприяє зростаючий попит на робочу силу в багатьох країнах, який не може бути задоволений за рахунок внутрішніх ресурсів. Наприклад, відомо, що працездатне населення США не в змозі задовольнити відповідний попит, країна відчуває брак понад п'яти мільйонів низькооплачуваних і низькоякісних робітників.

Економіка США може опинитися під загрозою уповільнення темпів зростання, якщо припиниться імпорт робітників. Також німецькі робітники-будівельники заявляють, що вони не зможуть виконувати необхідний обсяг роботи без іноземних робітників через неможливість укомплектування своїх заводів кваліфікованими працівниками в найближчі роки.

Австралія, Канада, Франція, Німеччина, США та інші європейські країни активно здійснюють набір іноземної робочої сили і вже створили транснаціональні ринки робочої сили в Європі та Північній Америці; Японія та основні імпортери робочої сили в Азіатсько-тихоокеанському регіоні працюють з тим же напрямом.

Другий чинник - неспроможність достатньо швидко допомогти розвитку і нетралізувати фактори виштовхування у країнах походження, щоб запобігти нелегальній міграції. Дослідження довели, що традиційні заходи щодо скорочення розриву в прибутках між розвинутими країнами й тими, що розвиваються, а саме шляхом торгівлі, прямих іноземних інвестицій та офіційної допомоги розвитку, не діють так добре і швидко, як жадалось.

Оскільки інвестиції знаходяться в приватних руках, урядам важко контролювати або впливати на них.

Міжнародні організації, такі як МОМ і МОП, стверджують, що міжнародній спільноті необхідно розробити більш узгоджену політику з метою використання офіційної допомоги розвитку для скорочення міграційного тиску. Поки цього не буде зроблено, країни походження, як і раніше, будуть найближчими роками досить повільно стримувати нелегальну імміграцію.

Третім стримуючим фактором для розробки урядової політики є захист прав мігрантів відповідно до міжнародного законодавства прав людини та зростаюча кількість національних і міжнародних правових актів з питань міжнародної міграції [20].

Хоча всі держави мають право регулювати й контролювати пересування людей через свої кордони, ці можливості не носять абсолютного характеру і обмежуються нормами міжнародного права. Право осіб перетинати кордони є найбільш важливою нормою, яка базується на праві залишати будь-яку країну, включаючи свою власну, а також право повертатися до своєї країни, що передбачено ст. 13 (2) Загальної Декларації прав людини 1948 р. і ст. 12 (2) Міжнародного Пакту про громадські та політичні права 1966 р. [9].

Все ширшає перелік міжнародних та двосторонніх угод, що надають правовий захист економічним мігрантам та біженцям з політичних причин. Найважливіші з них: Європейська конвенція про захист прав людини; Конвенція про статус біженців; Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих- мігрантів та членів їхніх сімей [19].

Ці угоди, як вони тлумачаться в національних та міжнародних судах, все більше впливають на міграційну політику та надають все більшу політичну законність міжнародній міграції. У країнах, традиційно приймаючих мігрантів, зокрема Австралії, Канаді та США, це призвело до розростання структур, що займаються розглядом питань біженців та

мігрантів, в основі яких лежать відповідні процеси та природна справедливість, і котрі є громіздкими, повільно діючими та дорогими [2].

Четвертий фактор, котрий більш - менш не підпадає під контроль уряду, це мережі організацій мігрантів, які об'єднуються та розгалужуються з надзвичайною швидкістю по всіх частинах світу.

Спеціалісти в галузі міграції зазначають, що хоча й немає загальної і недиференційованої причини або структури міграційних потоків, існує тенденція, яка полягає в тому, що мігранти, легальні та нелегальні, прибувають з відносно обмеженого кола країн та прямують у конкретні держави з певною метою та по певних каналах. У США найбільша частина нелегальних іммігрантів облаштовується в обмеженому числі міст, що традиційно приймають іммігрантів, таких як Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Сан-Франциско та прикордонні міста.

Родинні й усталені сімейні стосунки в новій країні часто слугують швидше як магніт для нелегальної міграції, ніж як чисто економічний фактор. У 1986 р., коли адміністрація США запропонувала амністію мільйонам нелегальних робітників у США, одна третина з трьох мільйонів, чий статус був упорядкований, були родичами мігрантів, що проживають у США (також у результаті неналежної політики видачі віз, існуючої в той час). За сьгоднішніми оцінками, до США щороку в'їжджають близько 100000 громадян Китайської Народної Республіки, але більшість цих китайців приїжджають з однієї чи двох провінцій країни. Аналогічна ж ситуація спостерігається і в Канаді, і в Австралії, де певні групи мігрантів раніше, у своїй власній країні, мешкали в одному селищі або провінції.

Сукупність усіх цих факторів - попит на робочу силу, повільне усунення корінних причин, міжнародне право й мережі організацій мігрантів - обмежує можливості національних урядів повною мірою контролювати міграцію в їх країни.

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

підходу полягає в поєднанні більш досконалого прикордонного контролю, суворих заходів покарання із реальними можливостями мігрантів скористатися цілим рядом законних каналів 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.

У 1986 р. Конгрес США вніс основний законопроект - Закон про імміграцію і контроль, в якому була зроблена спроба поставити незаконну імміграцію під контроль за допомогою комбінованих програм масової легалізації понад трьох мільйонів людей у поєднанні з жорсткими санкціями проти незаконної трудової діяльності іноземців.

Вважалося, що цей підхід задовольнить потреби широкого кола учасників цього процесу: осіб, що наймають, самих мігрантів, які, хоч і є нелегалами, стали частиною американського суспільства, уряду й прихильників прав людини. Але він мав непередбачені наслідки, що обумовили стимулювання подальшої нелегальної міграції.

Теоретично здавалося, що нелегальні мігранти, які не підпадали під дію жодного з положень цього законодавчого акту, повернуться до себе на батьківщину. Однак, насправді, вони залишилися в країні, оскільки нелегалів продовжували брати на роботу. Це призвело до продовження присутності мігрантів без відповідних документів.

Взагалі, біля 3-х мільйонів нелегалів отримали амністію в США відповідно до Закону про контроль 1986 р., проте це число становило лише 60% від загального населення, що нелегально мешкало в країні на той час. Крім того:

- легалізувалися мільйони мігрантів, житло яких стало надійним притулком для ще більшої кількості нелегалів;
- мало місце невелике зменшення нелегальних потоків протягом

перших двох років, однак 40 % від багаточисельного нелегального населення так і залишилося на нелегальному положенні;

- збільшився потік нелегальних мігрантів для возз'єднання сімей сільськогосподарських робітників, що призвело до змін законної імміграційної програми.

Отже, у США темпи нелегальної імміграції зросли водночас із показниками легальної імміграції.

Як і США, Канада в 1973 р. проголосила амністію, яка разом із санкціями проти працедавців, призвела до легалізації близько 52 тис. іммігрантів із 150 країн. Через десять років уряд Канади підготував доповідь про ситуацію щодо нелегальної імміграції й дійшов висновку, що застосовані ним заходи примусу були надто швидкими, а санкції проти працедавців неефективними. Судові переслідування порушників виявились недостатніми, а процедури

ускладнювались доведенням того, що працедавець був повідомлений про нелегальний статус найманої особи, та пошуком свідків.

Великі країни, які приймають мігрантів, все більше визнають, що самі по собі посилення контролю або покарання не є достатніми засобами боротьби з нелегальною імміграцією. Навпаки, чим менш ефективними є канали легальної міграції, тим більше це може спонукати мігрантів скористатися незаконними засобами [53].

У Німеччині уряд усвідомив необхідність збалансувати жорсткий контроль з політичною або стратегічною необхідністю провадити політику “напіввідчинених дверей”. У 1973 р. уряд зачинив свої широко відкриті двері для іноземних робітників, але наприкінці 1980-х і на початку 1990-х рр. знову відкрив їх як клапан безпеки для країн Східної Європи, припускаючи, що робітники-мігранти, які прибули на законних підставах, можуть замінити нелегальних робітників.

Починаючи з 1992 р. у рамках німецьких програм для тимчасових працівників-мігрантів були прийняті на роботу десятки тисяч іноземних

робітників. Як у США і Канаді, так і в інших країнах тимчасові програми складаються з:

- угоди про субпідряди з іноземними фірмами;
- взаємні програми для професійного навчання стажистів віком від 18 до 40 років;
- великі програми для сезонних робітників на фермах, у готелях та ресторанах; програми для іноземних працівників, що мешкають у прикордонних з Німеччиною регіонах, і місце роботи яких в Німеччині знаходиться не більш, ніж в 50 км від кордону.

Як і в США, прикордонні робітники в Німеччині мають тимчасовий дозвіл на перетин кордону. У 1992 р. понад 300 тис. тимчасових мігрантів на законних засадах працювали в Німеччині. У США у такий спосіб працюють мільйони людей. І знову ж таки для належного балансу ці легальні канали для робітників-мігрантів доповнюються великими штрафами відносно працедавців, що користуються послугами нелегальних мігрантів.

Досвіду країн, що приймають мігрантів, підтверджує, що існують обмеження щодо здатності урядів повністю контролювати міграцію і що способи регулювання легальної міграції безпосередньо впливають на нелегальну міграцію [25].

Комбінований підхід, поєднуючий сприяння і контроль та збуджуючи мотиви, пропонує стриману політику “відчинених передніх дверей” для людей, в чиєму в'їзді країна буде зацікавлена, і політику “зачинених задніх дверей” для тих, хто користується нелегальними шляхами. Такою є декларована політика США, які, відповідно до Всесвітньої організації туризму, щороку приймають біля

40 мільйонів туристів, отримуючи від цього прибуток у розмірі 58 мільйонів доларів США. Для США зрозуміло, що економічні й стратегічні вигоди таких тимчасових потоків до країни набагато перевищують наявні витрати, пов'язані з їх недопусканням. У більшості промислово розвинутих країн економічні вигоди від туризму як у вигляді прямих надходжень, так і

стимулів для індустрії сфери обслуговування, можна порівняти лише з прибутками від головних експортуючих галузей промисловості.

Однак баланс компонентів у комбінованому підході часто змінюється з тим, щоб відреагувати на внутрішній політичний тиск у країні та на зовнішні події. Усі три країни, що традиційно приймають іммігрантів, - Австралія, Канада, США - останніми роками посилили свої вимоги до легальної імміграції, безпосередньо реагуючи на внутрішні проблеми, пов'язані з імміграцією. Сучасний акцент на контрольну функцію повинен знову переконати громадськість, що уряди повністю контролюють свої кордони і що режими легальної імміграції насправді функціонують [25, 26].

Для скорочення важкої, дорогої і часто неефективної роботи з контролю на кордонах держави, все частіше перевірка здійснюється за кордоном до того, як іноземці в'їдуть в державу. США, наприклад, мають угоди з рядом країн, з яких прибуває велика кількість візитерів, що передбачає всебічний імміграційний і митний контроль до того, як вони сядуть у літак. Австралія має аналогічні угоди з Новою Зеландією [11].

Ці домовленості полягають у тому, що працівники імміграційної служби і митниці знаходяться в аеропортах конкретних країн для проведення всебічної прикордонної перевірки пасажирів до того, як вони сядуть у літак. Прибувши до країни призначення, вони дуже легко перетнуть кордон, пройшовши крізь швидку чергу, що збільшує ефективність роботи аеропортів і зменшує кількість складних, іноді тривалих процедур з недопущення в'їзду в країну.

Все більша кількість промислово розвинутих країн співпрацює з авіакомпаніями та іншими країнами для запобігання незаконних переміщень людей до того, як вони наблизяться до їх кордонів. Багато країн внесли до свого законодавства положення про значні штрафи авіакомпаніям, що привозять в їх країну осіб без документів або з підробленими документами (Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р.). В Австралії авіакомпанії обов'язково повинні оплатити витрати на утримання таких осіб

під арештом і повернення їх у країну, з якої вони приїхали. Крім того, уряд Канади включив до своїх угод з авіакомпаніями положення, що стимулюють зменшення сумарного штрафу кожного разу, коли вони перешкоджають якійсь особі, в якої не все гаразд з документами, сісти в літак, що прямує до Канади [33].

Імміграційна влада в Австралії, Канаді і США також провадить на постійній основі навчання за кордоном персоналу авіакомпаній методам виявлення підроблених документів. Крім того, авіакомпанії співпрацюють з урядами для того, щоб направляти списки пасажирів в аеропорти призначення до того, як туди прибудуть самі пасажирів, з тим щоб дати можливість працівникам митних і імміграційних служб заздалегідь перевірити їх документи та швидше їх обслуговувати по приїзді [64].

Усі ці підходи до контролю за нелегальною імміграцією є ретельно зваженою стратегією урядів, щоб найкращим чином здійснювати свої суверенні права у рамках вищезазначених обмежень. Перенесення контрольних функцій на пункти, розташовані за межами країни, надає певні економічні й політичні переваги тим, хто хоче тримати свої двері відчиненими, але в той же час хоче, щоб крізь ці двері проходили в країну і перебували в ній лише конкретні категорії людей. Це дає змогу провадити роботу національних органів з контролю за міграцією на міжнародній арені, де ця міграція зароджується і протікає [31].

Як засвідчує досвід, найбільш важливим аспектом при вивченні міграційних процесів є усвідомлення того, що міграція має свою власну динаміку та різноманітні форми. 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 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, розквітають 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.

На іншому, можливо більш “технічному” рівні, розробляються стандарти та здійснюється багатостороннє співробітництво на кордонах і в аеропортах за ініціативою, назвемо хоча б двох, Міжнародної асоціації повітряного транспорту і Міжнародної організації цивільної авіації. Існує достатня кількість двосторонніх угод про співпрацю з таких питань, як розподіл обов’язків по здійсненню прикордонного контролю, репатріації нелегальних іммігрантів, спільна попередня перевірка, узгодження імміграційних підходів, які можуть слугувати моделлю для країн, що стали відчувати на собі міграційні проблеми.

У деяких країнах Європи держава не веде боротьбу з нелегальною міграцією, а створює умови для її легалізації. Наприклад, в Італії з листопада 1998 р. введено порядок, за яким нелегальні іммігранти, які вже знаходяться на території Італії, мають можливість звернутися з проханням до міграційної служби країни про отримання легального статусу. Для цього їм потрібно подати офіційний запит та документи, які засвідчують факт прибуття до країни до певної дати. Також італійські міграційні служби приймають дозволи на проживання, термін яких вже скінчився.

У той же час справи про надання статусу біженця не розглядатимуться взагалі щодо таких осіб, які перебувають у “чорних списках” або був депортований з країни, або здійснив на її території злочин, або одержав візу нелегально [35].

Для необхідного утримання мігрантів у ФРН розроблена комерційна виробнича мережа, яка часто базується на тіньовій роботі в криміногенній

зоні. Пов'язаність із соціальними державними коштами на утримання для деяких, а то й для всіх членів сім'ї, дозволяє добре жити порівняно з життєвим стандартом на батьківщині [66].

Імміграція як соціальне явище по-новому осмислене в країнах СНД після 1991 року, досліджена з урахуванням її демографічного, культурного і соціального навантаження на державно-суспільні механізми, системи і структури, які безпосередньо або опосередковано з нею пов'язані.

Міжнародна міграція населення вступила в нову фазу з кінця 1980-початку 1990-х років. Це пояснюється рядом причин, в тому числі її глобальними масштабами, регіональним характером прояву, тісним взаємозв'язком з інтеграційними процесами.

На сучасному етапі міграційні хвилі характеризуються цілим рядом особливостей, серед яких: зростаючі масштаби та інтенсивність; зміна статевої, вікової та кваліфікаційної структури мігрантів; різке зростання чисельності біженців серед іммігрантів.

Варто зазначити, що навіть країни, які традиційно приймають іммігрантів, усвідомили, що жодна країна не може розв'язати свої імміграційні проблеми відокремлено від інших. Міграційні процеси сьогодні являють одну з найважливіших проблем як міжнародних відносин, так і внутрішньої політики країн. Оптимізація міграційних потоків є суттєвим резервом економічного та соціального розвитку держави. Від того, наскільки країни зможуть контролювати міграційний тиск, буде залежати вирішення соціально-економічних завдань.

2.3. Глобальна угода щодо механізмів міграційної політики України

За даними ООН, у світі налічується 272 млн мігрантів, на 100 млн більше, ніж на початку століття. Внаслідок глобалізації світової економіки,

економічних та демографічних диспропорцій, змін клімату тощо інтенсивність міжнародних переміщень і надалі збільшуватимуться. Наслідки міжнародної міграції амбівалентні. З одного боку, вона є джерелом економічного зростання, зменшує нерівність і забезпечує зв'язок між різними суспільствами. Мігранти створюють понад 10 % світового ВВП. У країнах призначення вони займають робочі місця, які не вдається заповнити за рахунок місцевих кадрів, і тим самим стимулюють економічну активність. Країни походження отримують щорічно до 600 млрд доларів переказів від мігрантів, що є важливим додатковим джерелом розвитку і втричі перевищує обсяги міжнародної допомоги. Разом із тим, міграція викликає соціальну й політичну напруженість, а часом і людські трагедії. У спробі перетнути моря чи пустелі, щоби досягнути своєї мети, з 2000 р., за оцінками, загинули щонайменше 60 тис. осіб. Майже шість мільйонів мігрантів зайняті примусовою працею, причому найчастіше в розвинених країнах.

Внаслідок усвідомлення вигод від міграції, як і пов'язаних із нею ризиків, значення належного регулювання міграційних процесів зростає. Оскільки міграція за своєю суттю є міжнародним явищем, закономірно розвиваються не лише національні, а й міжнародні інструменти в цій сфері.

Ще у 1994 р. під час Всесвітньої конференції з народонаселення в Каїрі проблема міграції обговорювалася як глобальна, була висунута ініціатива скликання всесвітнього форуму з цього питання. Проте винести цю проблему на найвищий рівень вдалося лише у 2006 р. в рамках 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. Другий Глобальний діалог із питань міграції відбувся 2013 р. і збігся в часі з дебатами щодо порядку денного в області розвитку на період після 2015 р. Якщо в Цілях тисячоліття, тобто основному дороговказі розвитку людства, розрахованому на перші п'ятнадцять років XXI ст., ні внутрішня, ні зовнішня міграції не згадувалися, у Порядку денному сталого розвитку до 2030 року, ухваленому Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 р., держави – члени ООН погодилися, що людська мобільність є одним із ключових чинників прогресу. Значна частина сформованих у Декларації

цілей та завдань безпосередньо стосувалися міграції. Серед них сприяння впорядкованій, безпечній, законній і відповідальній міграції, у т. ч. за допомогою планованої та добре продуманої міграційної політики; запобігання насильству, торгівлі людьми, примусовій праці; забезпечення людей незалежно від міграційного статусу документами, що посвідчують особу; забезпечення трудових прав і належних умов праці для працівників-мігрантів; зменшення операційних витрат, пов'язаних із міжнародними переказами, до щонайбільше 3% та ліквідація каналів переказів, де ці витрати перевищують 5%; збільшення кількості стипендій, які надаються вихідцям із країн, що розвиваються, для навчання в розвинених країнах [42]. Не менш важливі в контексті міжнародної міграції цілі стосовно подолання злиденності та соціального виключення, забезпечення гендерної рівності, протидії дискримінації тощо. У вересні 2016 р. у Нью-Йорку керівники 193 країн ООН ухвалили Нью-Йоркську декларацію щодо біженців та мігрантів, де було висунуто завдання досягнення глобальних домовленостей у сфері регулювання міжнародних міграцій, вироблення спільних стандартів поводження з мігрантами та біженцями, їх затвердження міжнародно-правовим документом [39].

Дворічна підготовча робота дала змогу винести на розгляд Генеральної Асамблеї ООН у грудні 2018 р. Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію [47]. Він заснований на принципах державного суверенітету, недискримінації, поваги до прав людини, розподілу відповідальності та розвитку міжнародного співробітництва, а також на усвідомленні того факту, що незалежно від будь-яких політичних та економічних обставин усі держави світу зацікавлені в тому, щоби міграція була законною та безпечною, а права мігрантів поважали.

Пакт містить 23 цілі з управління міграцією на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях. Серед них – збір точних даних для формування політики; зменшення чинників, які примушують людей виїжджати зі своїх країн; підвищення доступності

легальних шляхів міграції; скоординована протидія незаконному ввезенню мігрантів та запобігання торгівлі людьми; усунення всіх форм дискримінації; сприяння швидким, дешевим та безпечним грошовим переказам; зміцнення міжнародного співробітництва та глобального партнерства тощо. Із числа 193 країн – членів ООН за ухвалення Пакту проголосували 152, 12 країн утрималися, серед них такі члени ЄС, як Австрія, Болгарія, Італія, Латвія, Румунія, Словаччина, а також Австралія, Домініканська Республіка, Чилі, Швейцарія. П'ять держав, а саме: США, Угорщина, Ізраїль, Чехія та Польща, висловилися проти.

У деяких державах питання Глобального договору про міграцію перетворилося на ключове в політичній боротьбі. У Бельгії воно призвело до урядової кризи та відставки уряду. На знак протесту проти відмови своєї країни від підписання пакту подав у відставку міністр закордонних справ Словаччини. Підпис Бразилії, яка підтримала Договір, внаслідок виборів та зміни влади було відкликано вже в січні 2019 р.

Противники Договору заявляли, що його положення порушують державний суверенітет, що держави самостійно мають вирішувати, кого й на яких умовах допускати на свою територію. Закидали також відсутність чіткої межі між легальною та нелегальною міграцією. Застереження викликали й заклики до спільної відповідальності. Так, Російська Федерація хоча й підписала Договір, проте відкинула цю концепцію, оскільки, на думку РФ, тягар прийому вимушених мігрантів мають нести лише ті країни, політика яких призвела до міграційної кризи.

Попри те, що делегація України брала участь у всіх раундах опрацювання проекту Договору й суттєвих зауважень до його змісту не висловлювала, напередодні його підписання в спільній заяві Міністерства закордонних справ та Державної міграційної служби було сказано, що наша держава наразі утримується від його підтримки й розгляне можливість приєднання до Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію на іншому етапі за сприятливіших умов [57]. Така позиція

мотивувалася тим, що внаслідок агресії та війни Україна змушена опікуватися майже 1,5 млн внутрішньо переміщених осіб, що вимагає значних зусиль та ресурсів. При цьому підкреслювалось, що Україна й надалі буде виконувати свої зобов'язання щодо прийому біженців, реадмісії, міжнародної співпраці в міграційній сфері, зокрема з Міжнародною організацією з міграції.

Надана МЗС та ДМС аргументація, однак, виглядає надуманою, оскільки Глобальний договір не стосується недобровільних внутрішніх переміщень, а той факт, що Україна наразі є чи не найбільшим постачальником трудових мігрантів у Європі, мав би, навпаки, спонукати країну щонайактивніше брати участь у міжнародних зусиллях, спрямованих на впорядкування міграції та захист прав мігрантів. Можна припустити, що дійсна причина відмови від підтримки Пакту полягає в тому, що Україна розділяє побоювання своїх стратегічних партнерів, зокрема США та Польщі, щодо можливої втрати частини суверенітету в питаннях міграції та контролю кордону в разі його підписання.

Такі побоювання, однак, видаються передчасними й невмотивованими. Як і всі інші документи ООН, Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію розроблений на основі копінткого аналізу наявних міграційних проблем та найкращих практик їх розв'язання в різних країнах. Він є результатом компромісу, враховує різні позиції й не містить категоричних вимог. Більше того, цей Договір не має юридично-зобов'язуючої сили, не передбачає ратифікації, тобто не є обов'язковим для виконання. Його значення в іншому. Це квінтесенція сучасної політологічної думки у сфері міграції. Він містить орієнтири розвитку міжнародної та національної міграційної політики, мінімальних стандартів поведінки з мігрантами. Саме тому до Договору приєдналася більшість країн світу. А ті, які цього не зробили, як зазначала канцлер Німеччини Ангела Меркель, просто не вивчили його змісту.

Крім оцінки значення міграції для світової спільноти та формулювання

цілей міграційної політики, у Пакті містяться розгорнуті рекомендації щодо заходів, спрямованих на їх досягнення. Широке громадське обговорення Договору, яке, на жаль, в Україні не відбулося, детальне вивчення та аналіз його положень могли б неабияк сприяти в справі удосконалення міграційної політики держави, пошуку шляхів розв'язання конкретних проблем у міграційній сфері.

Для розв'язання цієї проблеми Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію пропонує зміцнити фактологічну базу щодо міжнародної міграції, вдосконалювати та інвестувати в збір, аналіз та поширення точних, надійних, порівнянних даних, згрупованих за статтю, віком, міграційним статусом та іншими важливими характеристиками, забезпечуючи при цьому конфіденційність та захист персональних даних, а також проводити наукові дослідження, спрямовані на формування політики та добре поінформованого публічного дискурсу. [45]

З цією метою необхідно, як це зазначено в Договорі:

- розробити та запровадити комплексну стратегію вдосконалення міграційних даних;
- забезпечити порівнянність та сумісність національних даних на міжнародному рівні;
- розвинути спроможність щодо збору, аналізу та розповсюдження даних;
- виявляти нові джерела інформації, включно з великими даними;
- заохочувати міжвідомчу співпрацю з метою уникнення дублювання;
- створювати та зміцнювати дослідницькі та навчальні центри з питань міграції з метою вивчення передового досвіду, економічних, соціальних та політичних переваг та викликів міграції, причин та мотивів переміщень, внеску мігрантів у розвиток;
- починаючи з 2020 р. передбачити питання, пов'язані з міграцією, у переписах населення, зокрема щодо країни народження, країни народження батьків, країни громадянства, країни, у якій проживала особа за п'ять років

до проведення перепису, останньої дати прибуття до місця нинішнього проживання та причин міграції;

- додати стандартизовані модулі щодо міграції в опитування домогосподарств та робочої сили з метою збору інформації про соціальну та економічну інтеграцію мігрантів;

- посилити співпрацю між підрозділами державних органів, відповідальними за міграційні дані, та національним статистичним управлінням із метою формування міграційної статистики, у тому числі шляхом використання адміністративних даних про відмітки прикордонної служби при перетині кордону, візи, дозволи на проживання, записи в реєстрах населення тощо;

- розробляти та використовувати міграційні профілі, що містять інформацію про всі пов'язані з міграцією аспекти, у тому числі потреби ринку праці, економічні, екологічні та соціальні наслідки міграції, витрати на переказ коштів, доступ мігрантів до соціальних послуг, охорони здоров'я, їхні потреби з метою розвитку міграційної політики, заснованої на фактах;

- співпрацювати з відповідними зацікавленими сторонами в країнах походження та призначення мігрантів.

Наведений перелік цілком відповідає потребам України й однозначно переконує в доцільності та необхідності творчого використання Глобального договору про безпечну, впорядковану та законну міграцію для удосконалення міграційної політики України.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

3.1. Соціально-економічні принципи механізму міграційної політики в умовах глобалізації

У сучасних умовах **глобалізації** міграція населення відбувається з частковим врахуванням демосоціальної та просторової специфіки елементів соціального захисту трудових мігрантів. Світова економічна криза створила нові виклики для самих трудових мігрантів, для країн-донорів та країн-реципієнтів. Безрадінні тенденції у сфері зайнятості та відсутність соціально-економічних умов розвитку потенціалу молоді в Україні сприяли посиленню міграційної мотивації серед них. Переважання молоді у міжнародній міграції підкреслює необхідність дослідження соціально-економічних ризиків, з якими вони стикаються, зокрема й у соціально-економічних та практичних аспектах.

Сучасна трудова міграція демонструє перманентний характер на фоні гострої боротьби за зайнятість на ринку праці. У міграції вбачається потужний чинник трансферту нових соціальних стандартів. Адже результати досліджень науковців Львівської школи регіоналістики [54] показали, що понад 80% опитаних мігрантів зазначили потребу у соціальному забезпеченні. Тому система соціального захисту відіграє пріоритетну роль у реалізації прав трудових мігрантів на соціальне забезпечення, скорочення нерівності – за рахунок підвищення людського потенціалу та продуктивності, підтримки внутрішнього попиту та сприяння структурній трансформації національних економік. Так, національні мінімальні рівні соціального захисту, як основні елементи системи соціального забезпечення, слід доповнити щонайменше доходами та доступом до основних послуг охорони здоров'я для мігрантів. Реалізація стратегій мінімального рівня соціального

захисту можуть посприяти підвищенню продуктивності праці, створенню можливостей для працевлаштування та підтримки сталого економічного розвитку. Досліджувані пріоритети продукують формування гідних умов життя трудових мігрантів, розширення сфери охоплення їхнього соціального забезпечення.

Політика соціального захисту все більшою мірою проявляється через вирішення економічних і соціальних невизначеностей, пов'язаних з хронічною бідністю і соціальною ізоляцією. Необхідність у соціальному захисті посилюється за рахунок поточних тенденцій у демографічних переходах, старінням і скороченням робочої сили, збільшенням обсягів міжнародної міграції, а також мінливістю економічних і трудових криз.

Незважаючи на її значне зростання і визнання як невід'ємної компоненти соціально-економічного розвитку, лише близько 27% населення у світі мають доступ до комплексного соціального захисту. Решта населення, зокрема більшість трудових мігрантів, а особливо молодь, живуть без достатніх гарантій отримання доходу чи інших соціальних послуг[72].

Поняття соціального забезпечення і соціального захисту еволюціонували, а підходи до визначення цих понять використовуються з неоднаковою метою у різних країнах та міжнародних організаціях. У багатьох контекстах терміни соціального захисту і соціальної безпеки можуть бути використані як взаємозамінні, охоплюючи накопичувальні та ненакопичувальні вигоди. Соціальний захист також включає такі компоненти як грошові та натуральні трансферти, соціальне страхування, програми соціальної допомоги та громадської підтримки.

Варто зауважити, що МОП апелює до дефініцій соціального захисту та соціального забезпечення як складових соціальної безпеки населення, що охоплює заходи, пов'язані з:

- відсутністю роботи (через хвороби, інвалідність, материнство, виробничі травми, безробіття, старість або смерть члена сім'ї);
- відсутністю доступу до медичного обслуговування;

- недостатньою підтримкою сім'ї, особливо дітей;
- загальною бідністю та соціальною ізоляцією [73].

Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ) визначає соціальний захист як сукупність публічних і приватних стратегій чи програм, спрямованих на зниження і ліквідацію економічної та соціальної вразливості трудових мігрантів до бідності. Це пояснює значення чотирьох компонентів соціального захисту трудових мігрантів: 1) соціальні трансферти, 2) програми щодо забезпечення соціально-економічного доступу до послуг, 3) соціальна підтримка та медичне обслуговування, 4) законодавство і політика забезпечення рівності і недискримінації дітей і малозабезпечених сімей трудових мігрантів [65].

Зазначимо, що трудові мігранти, як правило, роблять особливий внесок в економічний розвиток країни призначення та країни походження, який не врахований у національних системах соціального забезпечення. Мігранти часто втрачають право на отримання соціальної допомоги в країні походження через відсутність двосторонніх або багатосторонніх угод. Вони зазвичай стикаються з обмежувальними умовами або повною відсутністю умов доступу до системи соціального захисту в країні працевлаштування. Навіть коли трудові мігранти роблять спеціальні внески до соціального забезпечення в приймаючих країнах, то ці грошові трансферти часто залишаються непортативними.

Відповідно трудові мігранти піддаються різним групам ризиків, особливо тим ризикам, які пов'язані з соціальним захистом. Умовно ці ризики можна класифікувати на чотири види:

1. Тимчасові – ризики, які пов'язані з різними етапами в процесі міграції.
2. Просторові – ризики дислокації і віддаленості (особливо актуальні для транзитної міграції).
3. Соціально-культурні – ризики, які тісно пов'язані з нормами і цінностями мігрантів, расовою приналежністю чи девіантними проявами

поведінки.

4. Соціально-політичні – ризики інституційних обмежень доступу мігрантів до участі в політичному житті в приймаючій країні.

Наведені ризики особливо стосуються нелегальних мігрантів. Соціально-політичні ризики у цьому випадку, як правило, посилюються з «територіальністю» та «національністю». Так, трудові мігранти втрачають гарантії щодо соціального захисту в своїй країні, а також несуть ризики обмеженого забезпечення соціальними послугами в країні їх призначення.

Трудові мігранти-молодь більш схильні до ризику втрати соціального захисту за умови зайнятості у неформальному секторі економіки через обмежений доступ до участі у Фонді соціального страхування. Для більшості мігрантів ефективний доступ до певних елементів соціального захисту залежить від дозволу на роботу. У момент втрати легального статусу у мігрантів часто ліквідується доступ до базових соціальних послуг. Можна стверджувати, що це соціально-економічний дисонанс для країни призначення, оскільки стійкість національних систем соціального захисту ґрунтується на можливості офіційного працевлаштування та особливо інтеграції трудових мігрантів-молоді у приймаючий соціум.

У контексті теорії міжнародної міграції забезпечення соціальним захистом можна розглядати як спосіб максимального використання можливостей та усунення ризиків і факторів невизначеності, з якими стикаються трудові мігранти. Інвестування в соціальний захист, як стратегії, для вирішення економічних і соціальних проблем стала важливою частиною розвитку України. Зокрема, універсальний соціальний захист закріплено у конвенцій ООН про права людини, Конвенції МОП і регіональних угодах з прав людини. Цими міжнародними документами підтверджено необхідність реалізації режиму соціального захисту трудових мігрантів задля гарантування їхнього мінімального рівня життя. Так, МОП у рекомендації № 202, прийнятій на Міжнародній конференції праці у 2012 році, закликає всі країни створити і підтримувати «національні системи елементарних

соціальних гарантій безпеки, які забезпечують захист, спрямований на запобігання або пом'якшення проблем бідності, вразливості та соціального виключення» [70]. Ці гарантії повинні забезпечувати принаймні доступ до базових послуг охорони здоров'я і до основного доходу, що у свою чергу забезпечує ефективний доступ до товарів і послуг, що визначені необхідними стандартами життя на національному рівні.

Соціальний захист трудових мігрантів, на наше переконання, спрямований на фінансову стабільність у країні, прискорення встановлення рівності та розвиток людського потенціалу. Соціальний захист можна розглядати також як стратегію максимізації можливостей і мінімізації економічних і соціальних ризиків, пов'язаних з міграцією молоді. Для забезпечення соціального захисту трудових мігрантів необхідно передусім розглядати такі аспекти:

1. Доступ до соціальних програм та надання пільг, у т. ч. для забезпечення доступу до медичної допомоги та інших базових соціальних послуг.
2. Мобільність соціальної допомоги.
3. Розвиток неформальних мереж підтримки.
4. Формування нової політики щодо ринку праці і працевлаштування.

Доступ до програм соціального захисту (у т. ч. доступ до соціального страхування та/або програм підтримки зайнятості) можуть безпосередньо мінімізувати деякі ризики, з якими стикаються мігранти, за винятком підвищення їхнього людського розвитку. Такий доступ забезпечує більш плавну адаптацію молоді як міжнародних мігрантів, що сприяє їх економічній та соціальній інтеграції. Реалізація заходів соціального захисту може вирішити проблему економічних та соціальних бар'єрів доступу до послуг. Формування механізму доступу для найбільш вразливих категорій населення є ціллю досягнення більш справедливого розподілу ресурсів і благ. Таким чином, вони допомагають вирівняти поле підтримки для дітей та дорослих щодо реалізації свого потенціалу. Для трудових мігрантів ці

послуги можуть допомогти у подоланні економічних чи соціально-культурних бар'єрів (наприклад, сприяння ефективній інтеграції на місцевих ринках праці чи асиміляція у навчальних закладах).

Таблиця 3.1 – Соціально-економічні наслідки міграційних процесів для країн-експортерів робочої сили

	Позитивні	Негативні
Економічна складова	<ul style="list-style-type: none"> - позитивний вплив міграційного капіталу на дохід домогосподарств; - поповнення дохідної частини платіжного балансу країни за рахунок грошових переказів мігрантів; - формування інвестиційної привабливості країни; - залучення міграційного капіталу в інновації; - розвиток підприємництва, малого та середнього бізнесу; - економія коштів, що спрямовуються державною службою зайнятості на створення додаткових робочих місць і виплату допомоги по безробіттю 	<ul style="list-style-type: none"> - відсутність пенсійних та страхових прав у мігрантів; - відплив умів, втрата кращих фахівців; - зростання дисбалансу на ринку праці між попитом і пропозицією по найбільш затребуваним професіям; - погіршення якісного складу робочої сили на ринку праці
Соціальна складова	<ul style="list-style-type: none"> - засвоєння учасниками трудових міграцій норм поведінки та економічної діяльності більш розвинених країн; - набуття мігрантами ринкового досвіду, придбання працівниками нової кваліфікації; - зниження напруги на внутрішньому ринку праці; - зниження загального рівня безробіття 	<ul style="list-style-type: none"> - зайнятість мігрантів на низько кваліфікованих роботах; - трансформація тимчасової міграції в еміграцію; - погіршення демографічних процесів: руйнація сімей, зниження народжуваності, відрив від сім'ї, погані умови праці, які погіршують здоров'я.

Мобільність соціальної допомоги означає «здатність зберігати, підтримувати і передавати право, незалежно від національності і країни проживання, на соціальний захист» [68]. На нашу думку, мобільність може бути однією з передумов реформування системи пенсійного забезпечення та й інших систем соціального захисту, яка враховує пільги після певного кваліфікаційного періоду чи рееміграції осіб за умови, що їхні внески будуть частково або повністю зараховані у системі соціального захисту. Без належної забезпечення мобільності соціальної допомоги трудові мігранти та

члени їхніх сімей стикаються з фінансовими ризиками у частині соціальних пілґ (пенсійні відрахування).

Говорячи про соціальний захист трудових мігрантів, варто наголосити про важливість врахування бар'єрів забезпечення соціального захисту. До них відносять: несумісність між національними системами соціального захисту, необхідність подолання ризиків різних правових режимів, відсутність спільних регіональних правових договорів або двосторонніх угод, відсутність прийняття і використання відповідних міжнародних стандартів різних країн, неконвертованість внесків і одержаних цінностей чи різних валют, існування неоднакових адміністративних можливостей і компетенції між адміністративними одиницями.

Таблиця 3.2 – Соціально-економічні наслідки міграційних процесів для країн-імпортерів робочої сили

	Позитивні	Негативні
Економічна складова	<ul style="list-style-type: none"> - економія витрат на освіту та професійну підготовку при наявності кваліфікованих спеціалістів; - задоволення потреб ринку в робочій силі необхідної кваліфікації; - «знецінення» заробітних плат, так як працівник-іммігрант погоджується на низькі умови оплати праці; - мультиплікаційний ефект за рахунок прискорення зростання виробництва, що веде за собою поповнення бюджету та економічне зростання країни-імпортера; - створення передумов для залучення іноземних інвестицій і впровадження інновацій; 	<ul style="list-style-type: none"> - відтік грошових коштів у вигляді заробітної плати іммігрантів; - витрати на соціальні адаптаційні програми для мігрантів; - виникнення додаткових умов для розвитку корупції та тіньової економіки; - в результаті використання більш дешевої робочої сили іммігрантів гальмується створення економічних «трудосберігаючих» технологій
Соціальна складова	<ul style="list-style-type: none"> - приплив кваліфікаційних спеціалістів призводить до розвитку наукового потенціалу країни. 	<ul style="list-style-type: none"> - загострення міжнаціональних конфліктів, соціальні негаразди; - ускладнення ситуації на внутрішньому ринку праці, залежність від іноземної робочої сили по окремих видах робіт

Підписання та ратифікація двосторонніх чи багатосторонніх угод у частині соціального забезпечення може доповнювати і розширювати доступ

до соціального захисту мігрантів. Такі угоди, поряд з ратифікацією відповідних конвенцій МОП, зможуть забезпечити рівність учасників ринку праці, підтримку соціальної безпеки. Вони також передбачають експорт благ з країни працевлаштування в країну походження, і гарантують право трудових мігрантів на використання отриманого захисту. Тому важливою умовою залишається поінформованість серед мігрантів щодо таких договорів. Крім того, такі механізми забезпечують відправну точку для країни з метою дозволу на розширення рівня соціального захисту мігрантів, особливо молоді.

Неформальні мережі – це громадські інститути, які виступають в якості нетрадиційних провайдерів соціального захисту, основною функцією яких є доповнення формальних механізмів соціального захисту та моніторинг за відсутністю відповідних компенсації. Вони мають важливе значення для трудових мігрантів, зайнятих у неформальному секторі економіки. Наголосимо, що такі мережі включають кооперативи, профспілки, релігійні та благодійні установи, сімейні мережі й асоціації діаспори. При відсутності державної допомоги, механізми фінансування соціальних виплат у грошовій або натуральній формі, у т.ч. медична допомога, розроблені громадськими інститутами, часто є єдиною формою соціального захисту, доступних для мігрантів. Зворотний трансфер коштів (потоки товарів і грошей з країни походження до місця призначення) також є важливим джерелом неформальних систем соціального захисту, які допомагають мігрантам боротися у періоди безробіття або інших непередбачених ситуацій.

Координація та взаємодоповнюваність соціального захисту мігрантів і заходів політики щодо реформування ринку праці відкривають важливі напрями підтримки і захисту трудових мігрантів. Політика на ринку праці може мотивувати роботодавців для забезпечення полегшеного доступу до соціального захисту трудових мігрантів. Разом з тим, відсутність цілеспрямованості у політиці, а також нових підходів до політики сприяє ігноруванню соціального захисту, що дозволяє роботодавцям уникати умов

його забезпечення. Невідповідна політика також сприяє найму на роботу мігрантів-молоді на субстандартних умовах і за умов, які посилюють ризики для здоров'я і безпеки.

Основними перешкодами для поширення системи соціального захисту трудових мігрантів є [37]:

- 1) прогалини у національно-законодавчому режимі, а саме відсутність доступу, зокрема, до пенсійного забезпечення та охорони здоров'я для трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- 2) відсутність сучасного положення про соціальний захист трудових мігрантів;
- 3) відсутність соціального захисту мігрантів у неформальному секторі економіки;
- 4) відсутність положень забезпечення базової соціальної захищеності для трудових мігрантів в несанкціонованих ситуацій;
- 5) відсутність стимулів для включення мігрантів у сферу соціального забезпечення;
- 6) недостатність даних і відсутність обміну інформацією між країнами;
- 7) відсутність багатосторонніх або двосторонніх умов співробітництва у сфері соціального захисту.

Варто наголосити, що особливе місце серед контекстних проблем соціального захисту трудових мігрантів мають політичні прогалини. Серед них найбільш актуальними є: відсутність правових актів, що регулюють питання трудової міграції; відсутність або неефективність адміністративних і регулюючих механізмів; поширеність неформальних трудових відносин. Зауважимо, що існує гостра необхідність реалізації спеціальних механізмів щодо визнання прав мігрантів на соціальний захист і подолання обмежувальних просторових умов, у т.ч. громадянства. Конкретні заходи зможуть забезпечити всіх трудових мігрантів доступом до соціального захисту, незалежно від статусу, зокрема, у формальному секторі економіки та для тих, хто залишається тимчасово працевлаштованим.

Окремі кроки можуть бути зроблені в односторонньому порядку задля покращення соціального захисту мігрантів, незалежно від укладених двосторонніх або міжнародних угод. Початковим етапом для України може стати розробка та зміцнення національних мінімальних норм соціального захисту, що забезпечують базовий рівень доходів і доступ до основних послуг охорони здоров'я трудових мігрантів і членів їхніх сімей.

Необхідно підкреслити важливість отримання інформації про зайнятість мігрантів та їхню економічну діяльність, що є умовою визначення розмірів внесків на соціальне забезпечення. Одним із пріоритетних завдань органів соціального захисту має стати моніторинг ринку праці мігрантів, отримання даних про тих мігрантів, що здійснюють свою діяльність у неформальному секторі економіки або у сезонний період.

Для розширення соціального захисту трудових мігрантів необхідно, по-перше, ратифікувати відповідні міжнародні конвенції щодо виконання рекомендацій, які передбачають право на соціальний захист трудових мігрантів членів їхніх сімей. По-друге, реалізувати конвенції МОП про мінімальний рівень соціального захисту населення з метою гарантування щонайменше чотирьох елементів соціального захисту: доступ до базових послуг охорони здоров'я, у т.ч. охорона материнства; мінімальний прожитковий рівень для дітей; базовий рівень доходів для працездатних осіб; основні доходи і захист для людей похилого віку. По-третє, забезпечити ефективний доступ до загальної системи соціального захисту, а саме до сфер охорона здоров'я та освіти для всіх трудових мігрантів та їхніх дітей, без будь-якої дискримінації, у т.ч. на основі міграційного статусу.

Не менш важливим пріоритетним напрямом формування системи соціального захисту трудових мігрантів в Україні виступає процес укладання двосторонніх, регіональних та/або багатосторонніх угод, основною метою яких є забезпечення рівності у сфері соціального забезпечення, а також доступу до пільг для трудових мігрантів принаймні до базової соціальної захищеності.

Варто наголосити про три важливі аспекти реалізації процесу соціального захисту мігрантів. По-перше, це портативність системи соціального захисту для існуючих регіональних структур. По-друге, вживання односторонніх заходів для розширення системи соціального захисту для всіх мігрантів, у т.ч. громадянам, які проживають за кордоном, і які не є громадянами в даний період. По-третє, забезпечення заходів соціального захисту, які охоплюють молодь під час тимчасової та сезонної міграції.

Рівноправний доступ до інформації й охоплення соціальним захистом мігрантів, включаючи доступ до охорони здоров'я, підвищує їхній добробут і внесок у розвиток соціуму. Соціальний захист є найважливішим інструментом вирішення економічних і соціальних ризиків. Трудові мігранти-молодь часто стикаються з проблемою обмеженого доступу до системи соціального захисту, тому уряд України несе головну відповідальність за забезпечення ефективного доступу їх до соціального захисту.

Міжнародні правові документи, включаючи Конвенції і рекомендації МОП про соціальне забезпечення трудових мігрантів і конкретних видів інструментів соціального захисту, надають юридичний та політичний фундамент для розширення існуючої національної системи соціального захисту молодих мігрантів через двовимірний підхід – горизонтально і вертикально. Рекомендаціями МОП про мінімальні рівні соціального захисту було сформовано фундамент мінімальних рівнів соціального захисту в якості основних елементів національної системи соціального забезпечення. Вони спрямовані на досягнення загального захисту шляхом забезпечення мінімальних рівнів гарантованих доходів і доступу до основних послуг охорони здоров'я для всіх, у т.ч. трудових мігрантів і членів їхніх сімей (горизонтальний підхід). Це дає додаткові вказівки щодо розробки і здійснення стратегій розширення системи соціального захисту.

3.2. Науково-практичні рекомендації щодо вирішення проблем міграційних процесів в Україні

Головним фактором сталого розвитку України є визначення всіх чинників, факторів та аспектів міграційного процесу, з урахуванням національних інтересів, базуючись на соціально-економічному, політичному, етнокультурному, географічному становищі країни. Внаслідок глобалізації відносин трудова міграція в міжнародних економічних процесах являє основну форму соціальних, політичних та економічних відносин, а також є важливим фактором в питаннях вирішення щодо візового режиму. Проблематикою на державному управлінні відносно міграційних процесів є визначення системних та комплексних підходів в питаннях фрагментарності міграційного процесу на основі вищезазначених факторів.

Основна проблематика міграційного процесу полягає у виникненні дисбалансу трудових ресурсів України під впливом трансформації виробничих підходів, впровадження інноваційних технологій, збільшення частки інтернаціоналізації фінансових потоків, зміни перманентних елементів національних економік, а також у зв'язку з розвитком науково-технічної та інформаційно-комунікаційної сфери в Україні. Процес трудової міграції змінює всі процеси в суспільстві та створює дисбаланс в економічних, політичних, соціальних, природних процесах, але, водночас, зниження рівня соціальної напруженості, імплементація можливостей прав людини на гідне життя. Основні підходи державного управління в питаннях міграційних процесів за роки незалежності тільки підкреслюють нерівномірний розподіл організаційно-управлінських повноважень, нерівномірний розподіл ресурсів, а також низький рівень державного регулювання в питаннях міграційної поведінки, мінімізації її наслідків.

Україна вважається державою, що має високий рівень міграційного ризику. Однак міграційні процеси в Україні слід розглядати в контексті

низького рівня інституційної спроможності розробити комплексну систему нормативно-правового забезпечення міграційного процесу та контролю з боку регулятора. Фрагментарність української політики визначається у невизнаних елементах, що формують систему міграційної політики. Регуляторний вплив на міграційні процеси не достатньою мірою використовує інструменти для налагодження співпраці з зарубіжними партнерами, зокрема з державами Європейського Союзу, для того, щоб підвищити соціальні стандарти трудових мігрантів за кордоном. Стан речей щодо висококваліфікованого населення, прояви його міграції до країн далекого та близького зарубіжжя й появи некваліфікованої сили в розвинутих регіонах країни стало основною проблемою регулювання міграції робочої сили в Україні. Тому державна політика має бути спрямована на рівні всіх гілок влади, громадських організацій і ЗМІ та інших політичних суб'єктів для досягнення балансу міграційного процесу, як висококваліфікованої, так і низькокваліфікованої робочої сили.

Міграційна політика України має певні прогалини, особливо в таких питаннях, як визначення основних домінантних компонентів в трудовій еміграції громадян та імміграції іноземної робочої сили, процеси яких відбуваються на рівні масштабних та соціально-значущих ознак поза державою. Ускладнюється це питання демографічним станом в країні, міграційними потоками зі Сходу, що мають всі характерні ознаки невпорядкованості та дисбалансу у своїх трудових пріоритетах. Визначення тенденції міграційного процесу - причин, періодичності та спрямованості надасть можливість уникнути негативних наслідків. У зв'язку з цим має бути визначений алгоритм впровадження ефективних інструментів, що надасть можливість підвищити ефективність управління на рівні всіх гілок влади. Залучення державних органів влади в міграційні процеси є важливою частиною уникнення подальших проблем щодо регулювання відносин трудових мігрантів з іншими країнами. В даному контексті зазначені відносини визначаються, як взаємовідносини трудових мігрантів з України

та державними органами влади інших країн (країн-реципієнтів мігрантів).

Багатоаспектність питання міжнародного руху трудових ресурсів виникає внаслідок об'єктивного регулювання зовнішньої трудової міграції. Регулювання міграційних потоків здійснюється як на світовому (міждержавному) рівні так і на національному. Одне з основних місць в регулюванні міграційних процесів займає еміграційна складова, що складається з трьох стадій міграційного процесу – виїзд національних трудових ресурсів за кордон, їх перебування в чужій країні, а також повернення додому. Нормативно-правова база, що регулює міграційні процеси, визначається в наступних нормативно-правових документах – Конституція держави, Національне Законодавство, дво- і багатосторонні міжнародні угоди. Основна метою регулювання міграційного процесу досягається завдяки наступним цілям: створення середовища для того щоб забезпечити зворотню трудову міграцію; імплементація прав та свобод громадян України на переміщення та працевлаштування; належний захист прав та інтересів трудових мігрантів в країнах-реципієнтах; покращення ситуації на національному ринку праці; використання грошових потоків, що надходять з країни-реципієнтів від трудових мігрантів мають ефективно використовуватися на користь національної економіки; створення обмежень для кваліфікованих кадрів, яких не вистачає в країні-донорі трудових мігрантів; підвищення експортного потенціалу [14].

Одним з перспективних напрямків регіонального розвитку в контексті міграційної політики в державі є використання Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» (ППРРУ) для того, щоб уніфікувати та вдосконалити підходи відносно планування та імплементації регіонального розвитку. На основі даної програми можливо впроваджувати систему елементів, що впливає на реалізацію процесів регіонального розвитку «знизу вгору», які в Україні або відсутні, або є дуже фрагментарними. Методологія Європейського Союзу покликана підвищити ефективність управління регіональним розвитком, що є одним з ключових

моментів на тлі зростаючих настроїв серед населення в бік імміграційного процесу.

Використання механізмів підтримки політики регіонального розвитку в Україні надасть змогу збалансувати розвиток регіонів та громад. Таким чином, система підтримки політики регіонального розвитку включає в себе основні компоненти циклу розвитку суспільства: грошові відносини, соціальні та екологічні, що впливають на взаємозв'язок між усіма членами суспільства. Покращення адміністративних послуг та визначення просторової організації щодо міграційного процесу буде сприяти використанню конкретних інструментів в соціальному середовищі, що знаходиться в рамках міграційних настроїв. Методологія Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні» розвиває активну співпрацю між усіма зацікавленими суб'єктами витратити свій час на проекти. В свою чергу, з'явиться можливість створити нові робочі місця та вдосконалити вже існуючі місця за своїми інтересами та потребами. Дана програма включає в себе розгляд проектів розвитку сусідніх регіонів у визначенні основних потенційних інноваційних місцевих технологій для того, щоб створити нові робочі місця та знизити рівень еміграції в інші країни [46].

Міграційний процес є додатковим питанням у вдосконаленні чинного законодавства. Зокрема, ця проблема стосується теоретичних підходів відносно дій органів внутрішніх справ, що стосується контролю за зовнішніми та внутрішнім рухом мігрантів. Як правило, контроль імперативу соціально-політичних відносин в контексті міграційних процесів є неоднозначним, тому законодавчі органи влади повинні мати придатні підходи до сучасних реалій, для створення переконливих методів контролю форм переселення, з метою підвищення економічного зростання країни та соціального розвитку суспільства. Важливо визначити філософію соціального адміністрування переміщення міграційних потоків, з огляду на стандарти організації даного процесу, тобто слід покращити інструменти державного контролю, обґрунтувати логічність дій, які будуть використані й

відокремлені рішення на рівні чинного законодавства. Спрямування зусиль на забезпечення належного удосконалення та підтримки достатнього рівня соціально-політичної надійності в державі. Визначення основних етапів, що є найбільш поширеними в міграційному процесі, підвищення передумов щодо рівня виконання соціальних зобов'язань державних організацій поліпшення умов за кордоном імплементації заходів, щодо української культури в умовах проголошення курсу налагодження тісних зв'язків з ЄС [10].

Виклавши наведені вище міркування, щодо характеристики та призначення заходів для процесу міграції в Україні, слід зазначити супутні компоненти: а) методичні заходи держави щодо використання регуляторного впливу на еміграційний процес; б) законодавчий, економічний та політичний вплив держави на різні форми руху міграційного процесу в Україні. в) приведення в дію універсальних інструментів впливу на міграційні процеси, зокрема відносно населення з міграційним потенціалом, яке переважно проживає у провінційних регіонах [32, с. 102].

Заходи державних органів влади до міграційного руху мають формуватися на основі економічного, соціального та політичного стану в країні: забезпечення національної безпеки та національних інтересів, а також національних методологій у здійсненні державних заходів міграційного процесу; неприйняття обмежених і нерегульованих процедур переселення населення як всередині країни, так і за її межами, методами державного контролю за допомогою фінансових та соціальних інструментів впливу з урахуванням визначення потенціалу міграційних потоків переміщення; знизити незаконний міграційний рух, на основі багатосторонніх домовленостей; співпраця та координація у відкритих асоціаціях, що займаються міграційними процесами, зокрема трудовими; належним чином приймати участь українських представників у форумах про міграційні процеси щодо вирішення питання проблематики легальності трудових мігрантів з дотриманням загальноприйнятих принципів співпраці, як правило, за загальновизнаними стандартами світового права [30, с. 22; 24].

Регулювання міграційного процесу в межах міжнародної трудової міграції слід визначити в наступних фазах як:

1) фаза моніторингу, слід віднести науково-технічні технологічні визначенні заходи, що визначають систематичний контроль за міграційним процесом і має такі напрямки своїх дій:

- а) моніторинг процесів міграції;
- б) моніторинг та оцінка наслідків міграційного процесу;
- в) моніторинг та аналіз законодавчої бази у сфері міграції;
- г) моніторинг організаційно-адміністративного забезпечення процесів трудової міграції як зовнішні так і внутрішньої.

2) фаза розробки та прийняття рішень – наукових дослідженнях визначають дану проблематику управлінських рішень завдяки технологій прийняття рішення (теорія менеджменту) [16], системний підхід (економічний аналіз) [7], моделей прийняття рішень (теорія менеджменту та економічний аналіз).

На нашу думку, слід окреслити основні етапи прийняття рішень відносно контролю міжнародної трудової міграції:

- 1) діагностика проблеми;
- 2) формування сценарних підходів до прийняття рішення;
- 3) прийняття рішення;
- 4) деталізація рішення, розробка організаційних заходів;
- 5) підведення підсумків про виконання рішення та оцінки отриманих результатів.

Регулювання міжнародної трудової міграції неможливо без урахування того факту, що вона здійснюється на різних рівнях ієрархії державного управління міграційними процесами з використанням різних інструментів в рамках чинного законодавства. Імплементация дій суб'єктів державного регулювання міжнародної трудової міграції здійснюється на таких рівнях як державний, інтеграційний, міжнародний [36].

В умовах сьогодення державна міграційна політика має виконуватися,

перш за все, на рівні органів місцевого самоврядування. Яскравий приклад тому є комітет Харківської міської ради, де було створено департамент реєстрації, що частково має функції ДМС.

Основною функцією Департаменту реєстрації стало:

- 1) формування та ведення Реєстру територіальної громади;
- 2) реєстрація фізичних осіб, а також зняття фізичних осіб з реєстрації.

Дані зміни стали необхідними в просування нових інституційних механізмів державного управління міграційних процесах. Важливим елементом стало формування нових інституційних механізмів регулювання державних міграційних процесів. Однією з особливостей міграційного процесу стало створення в структурі Міністерства соціальної політики України структурного підрозділу – відділу організації соціального захисту внутрішньо переміщених осіб Управління організації соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій.

У квітні 2016 р. було сформовано профільне Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а також запроваджено нову посаду віце-прем'єр-міністра з питань Антитерористичної операції і окупованих територій [45].

Запропоновано Вектор розвитку державної політики регулювання міграційних процесів (рис. 4.10), який представлено у вигляді послідовності певних дій з боку державних органів влади, в частині контролю міграційних процесів. Основними проблемами регулятора є інституційна спроможність, політична фрагментарність, нормативно-правове забезпечення.

Державні органи влади з метою врегулювання процесу міграції в країні мають здійснювати систематичний контроль в таких напрямках як: фаза розробки та прийняття рішення, моніторинг організаційно-адміністративного забезпечення, моніторинг та аналіз законодавчої бази, моніторинг процесів міграції, моніторинг та оцінка наслідків міграційного процесу.

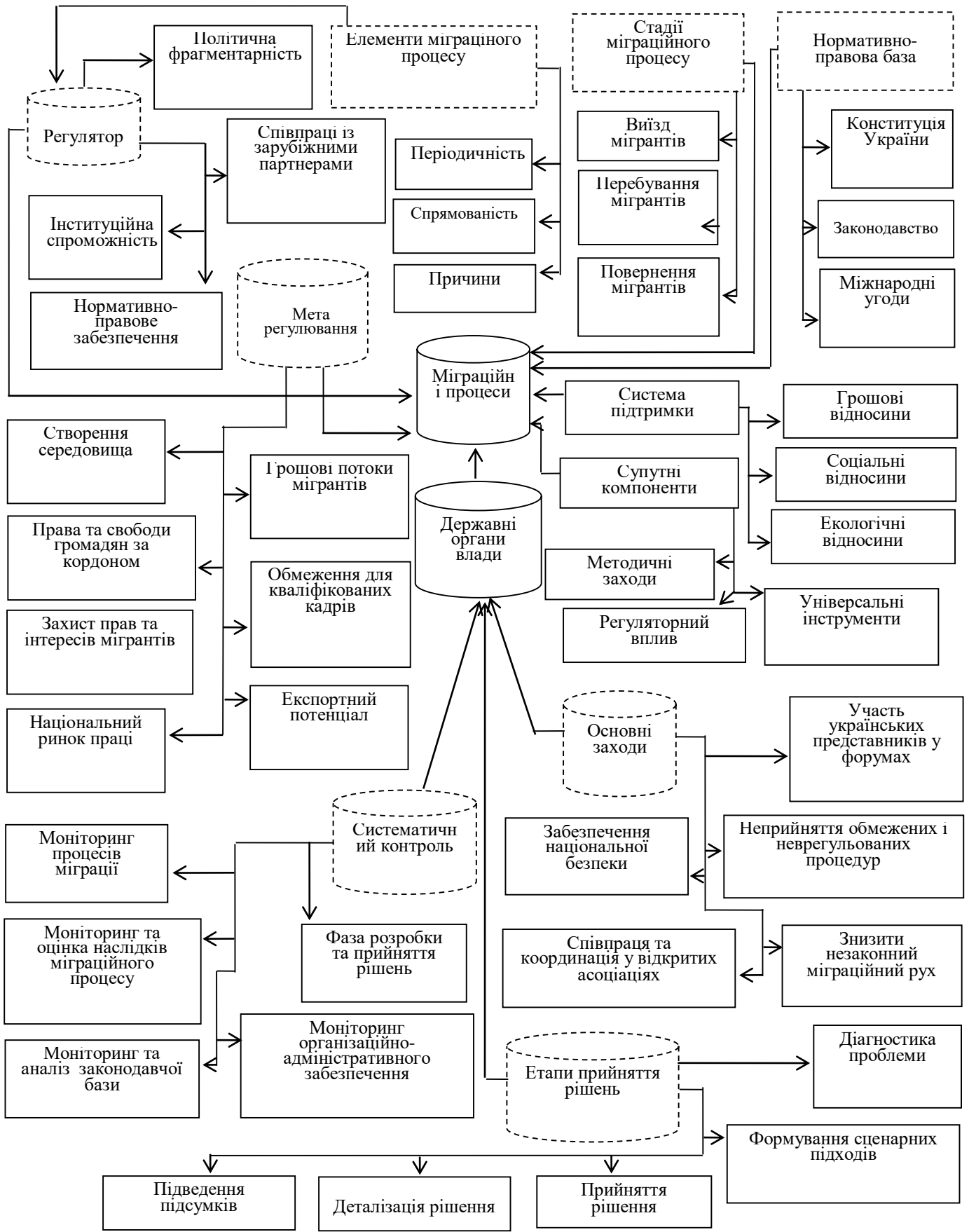


Рисунок 3.1. Вектор розвитку державної політики регулювання міграційних процесів

Метою врегулювання міграційних процесів є вирішення багатоаспектності напрямків міграційних питань. До основних заходів державних органів влади належать: участь міжнародних подій щодо регулювання міграційних процесів, забезпечення національної безпеки, врегулювання міграційних процедур, постійна комунікація із міжнародними асоціаціями що впливають на міграційні процеси на глобальному рівні.

На основі вищевикладеного, слід зауважити, що державне регулювання міграційного процесу є неоднозначним, зокрема в кінцевих результатах. Здійснення регуляторного впливу має застосовуватися на національному, регіональному та міжнародному (глобальному) рівнях з використанням соціально-психологічних, організаційних та суспільних інструментів на міграційні потоки для уникнення негативних наслідків для розвитку суспільства в Україні. Однак держава також має дбати про громадян країни, які виїжджають за її межі як трудові мігранти. Зміна інституційних підходів щодо державного регулювання міграційних процесів вимагає кардинальних зміни діяльності органів влади як регіонального національному так і на місцевому рівнях. Перш за все треба брати до уваги потреби «знизу вгору», зокрема при наявності таких на рівні місцевого самоврядування, для уникнення для уникнення конфліктних ситуацій у міграційних процесах.

3.3. Практичні рекомендації з удосконалення прикордонного контролю міграційних потоків

Прикордонний контроль міграційних потоків внаслідок відкритих кордонів та складною економічною та політичною ситуацією в країні стає актуальним питанням в напрямку вдосконалення транскордонного співробітництва. Також вищезазначене слід розглядати, враховуючи трудову та торгівельно-економічну активність населення країни щодо розвитку

співробітництва з країнами Європейського Союзу. Прикордонний контроль міграційних потоків включає в себе комплекс елементів, а саме: міграційні процеси, трудові процеси, торговельні процеси, прикордонні процеси, єврорегіональні процеси, інноваційні процеси. Найбільш актуальним питанням щодо прикордонного контролю міграційних потоків є вивчення механізму регулювання трудової міграції, визначення належного правового регулювання та інституційної складової, впливаючи на регулювання адміністративних правопорушень та злочинів на державному кордоні.

Формування прикордонного контролю здійснюється на основі теоретичних положень регіоналістики, інституційних засад, класифікації механізмів становлення та активізації зовнішньоекономічних зв'язків. В цьому контексті розглядається співробітництво між Україною та Європейським Союзом в міграційному питанні щодо прикордонного співробітництва України та членів Європейського Союзу, визначення основних преференцій при перетині кордонів громадянами України та громадяни Європейського Союзу. Особливості регулювання спеціальних економічних зон, технопарків, територій пріоритетного розвитку є одними з пріоритетних напрямків при транскордонному співробітництві, однак головним питанням залишається трудова міграція (еміграція). З погляду наукового дослідження інтерес викликає сам механізм транскордонного співробітництва в трудо-міграційному процесі. Дослідження трудових міграційних процесів в межах транскордонного співробітництва знаходяться на початковій стадії та вимагають подальшої наукової доробки, напрацювання, не доведена до рівня практичного використання взаємодія елементів механізму транскордонного співробітництва. Наявна міграційна ситуація в Україні характеризується міграційними настроями населення в країні з більшим достатком.

Міграційні процеси в Україні відбуваються набагато швидше, ніж вдосконалення чинного законодавства щодо міграційної політики. Як наслідок, в Україні виникає прогалина відносно міграційної політики, а саме

в напрямку цільових постановок кола завдань, локалізації масштабів трудової міграції, а також несистематичність. Вітчизняними та зарубіжними науковцями міграційний процес визначається як такий, що спрямований в інші країни з метою отримання більших доходів, містить у собі соціально-економічне явище, впливаючи на господарський потенціал регіону, до якого прибувають мігранти з інших країн [35]. Закономірність міжнародної трудової міграції виявляється у збільшенні контингенту населення щодо зовнішніх трудових переміщень. Посилення нерівномірності економічного розвитку між індустріально розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, виступає однією з причин регулювання трудової міграційної політики. Характерною особливістю населення України щодо трудової міграції є зміни внаслідок геополітичних трансформацій, лібералізація візового контролю та євроінтеграційні процеси [22].

Для того, щоб врегулювати прикордонний контроль та підвищити ефективність державного контролю слід активно використовувати у прикордонній діяльності статистичні дані міграційних потоків. Завдяки наявності достовірної аналітичної інформації можливо визначити основні напрямки порушення прикордонного контролю. Механізм обліку міграційних процесів полягає в реєстрації мігрантів: перший раз в країні вибуття, другий раз в країні прибуття. Внаслідок диференційного підходу щодо аналізу міграційних потоків правила реєстрації мігрантів можуть розрізнятися. Така обставина пояснюється наявністю в країнах світу різних економічних, політичних, соціальних, історичних, культурних особливостей – правила реєстрації мігрантів відрізняються. У цьому контексті виникає потреба в уніфікації реєстрації міграційних потоків на рівні міжнародних стандартів всіх міжнародних статистичних інститутів [20].

Для зменшення рівня нелегальної міграції, підходи до здійснення прикордонного контролю громадян мають вирішувати низку завдань, а саме:

- 1) виділяти певні особливості кожного з видів міграції під час здійсненні прикордонного контролю, у разі виявлення відхилень має

бути обґрунтування;

2) на основі наявних наукових результатів сформувані основні показники, які найбільше впливають на ефективність типових елементів прикордонного контролю;

3) визначити релевантність компонентів в процесі здійснення порушення режиму перетину кордону громадянами;

4) сформувані національні параметри прикордонного контролю, визначити умови застосування їх.

Основними задачами прикордонного контролю є досягнення таких цілей:

– визначення умов, що призводять до порушення чинного законодавства у міграційних процесах при перетині державного кордону України;

– зниження рівня правопорушень або ж їх повна відсутність, в процесі чого використовуються запобіжні заходи до правопорушників;

– притягнення до відповідальності осіб, що порушують чинне законодавство, накладання штрафу на винних осіб, що вчинили адміністративні правопорушення та направлення матеріалів про адміністративні правопорушення до суду або інших правоохоронних органів та їхнім посадовим особам;

– впровадження новітніх підходів з метою протидії та усунення вчинення протиправних дій на державному кордоні.

Функціональними зобов'язаннями Державної прикордонної служби України можна вважати:

– адміністративно-профілактичні заходи, що застосовуються Державною прикордонною службою України в охороні державного кордону України та її виключної (морської) економічної зони;

– заходи адміністративного припинення в діяльності Державної прикордонної служби України;

– заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні

проступки, протидію яким віднесено до компетенції Державної прикордонної служби України;

– заходи адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України [37].

Але, не зважаючи на будь-які заходи з попередження порушення міграційного законодавства при перетині державного кордону України, все ж спостерігаються щорічне зростання кількості розглянутих справ, по яких винесено постанови (чи рішення). Так, у 2017 році кількість адміністративних правопорушень за ст. 204.1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» зросла на 4 467, тобто на 21 % (табл. 3.3). Щодо правопорушення за ст. 204.2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» ситуація – краща, збільшення відбулося на 52 випадки, що дорівнює 2,5 %.

Таблиця 3.3 – Кількість адміністративних правопорушень у сфері міграції

Назва статті КУпАП	Номер статті КУпАП, іншого закону України	Кількість розглянутих справ, по яких винесено постанови (рішення)		Накладення адміністративного стягнення	
		2016	2017	2016	2017
Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України	204.1	21231	25698	2832	2628
Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	204.2	2046	2098	1126	840
Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України	206.1	8	12	6	6

Джерело: Адміністративні правопорушення в Україні: Статистичний бюлетень. Київ. 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Але, не дивлячись на зростання кількості правопорушень, чомусь спостерігається зменшення випадків накладення адміністративного стягнення: за ст. 204.1 КУпАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» на 204 випадки, а за ст. 204.2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» на 286 випадків.

За видами адміністративних стягнень, також спостерігається зменшення у 2017 році кількості накладених штрафів на 135 випадків, ніж у попередньому році за адміністративне правопорушення у вигляді такого формулювання, як «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» (табл. 3.4). Також менше накладено штрафів й за правопорушення у вигляді «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» на 282 випадків (тобто на 25,2%). Значна менша кількість осіб підлягала адміністративному арешту (на 67 випадків за правопорушення у вигляді «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України», що дорівнює 37,2 %).

Таблиця 3.4 – Накладено адміністративних стягнень за видами правопорушень

Види правопорушень за КУпАП	Попередження		Штраф		Адміністративний арешт	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України	3	1	2649	2514	180	113
Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	1		1120	838	5	2
Незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України			6	6		

Джерело: Адміністративні правопорушення в Україні: Статистичний бюлетень. Київ. 2018. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Проте, не погоджуємося з таким підходом, щодо зменшення випадків накладення адміністративного стягнення за скоєнні правопорушення. Адже головною метою адміністративного стягнення є виховання порушника, формування у нього звички законослухняної поведінки. Виховний вплив на порушника здійснює як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо. Стягнення є засобом впливу на його свідомість, за допомогою якого особі подаються навички, що стимулюють добровільне свідоме виконання нею своїх обов'язків. Крім того, виховання правопорушників тісно пов'язане з іншою метою адміністративного стягнення – попередженням правопорушень, як з боку самого порушника, так і з боку інших осіб [37].

Проте, порушення порядку перетину кордону може бути не тільки адміністративним правопорушенням, але й злочином. Так, відповідно до ст. 332 КК України злочином вважається незаконне переправлення або організація переправлення осіб через державний кордон України чи керівництво такими діями. За такий злочин особа може бути притягнута до відповідальності у вигляді позбавлення волі на строк від трьох до п'яти років. А якщо такі дії вчиняються організованою групою або з корисливих мотивів, то санкції можуть сягати дев'яти років [14].

До того ж, для забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України, Кримінальний кодекс було доповнено статтею було 332-1, яка передбачала покарання у вигляді обмеження позбавлення волі на строк до трьох років у разі порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї [26].

До того ж, з метою посилення відповідальності за незаконне перетинання державного кордону України Кримінальний кодекс було доповнено статтею 332-2 «Незаконне перетинання державного кордону

України». Диспозиція цієї статті передбачала притягнення до кримінальної відповідальності у разі перетинання державного кордону України з метою заподіяння шкоди інтересам держави або особою, якій заборонено в'їзд на територію України, або представниками підрозділів збройних сил чи інших силових відомств держави-агресора поза пунктами пропуску через державний кордон України або без відповідних документів [25].

Отже, ми бачимо, що з моменту початку проведення антитерористичної операції було суттєво посилено кримінальну відповідальність за незаконний перетин кордону з метою захисту інтересів нашої держави (табл. 3.5).

Таблиця 3.5 – Злочини, що розслідуються за статтею 332 Кримінального кодексу України «Незаконне переправлення осіб через державний кордон України»

	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Всього
Обліковано кримінальних порушень	25	22	27	34	29	20	157
Кримінальні порушення, у яких особам було вручено повідомлення про підозру	3	6	6	26	6	5	52
Кримінальні порушення, за якими провадження направлені до суду з обвинувальним актом	1	4	1	6	22	6	40

Джерело: Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами: підтримка управління міграцією та притулком в Україні. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_28.pdf.

Отже, згідно зі статистичними даними, найбільша кількість вчинених кримінальних порушень, які направлені до суду з обвинувальним актом було вчинено у травні 2018 року – 22, і це більше на 16 правопорушень, ніж у квітні та червні, та на 21 більше, ніж у січні та березні.

До ризиків нерегульованої міграції, що пояснює наявність порушень перетину кордону віднесено: зменшення кількості іноземних осіб, біженців

та осіб без громадянства, затриманих за незаконне перетинання кордону; існування маршрутів нерегульованої міграції в та через Україну; помірне збільшення кількості виявлених мігрантів із нерегульованим статусом; зменшення кількості виявлених фактів торгівлі людьми; зменшення кількості осіб, що постраждали від торгівлі людьми, та незмінність кількості осіб, переданих територіальними органами ДМС для здійснення реадмісії [18].

Імплементация профілактичних заходів в Широкому значенні означає абсолютне недопущення правопорушень, у вузькому сенсі – це виявлення та усунення перманентних чинників, що спричиняють конкретні правопорушення [25]. До основних задач прикордонного контролю слід віднести: супровід транспортних засобів, товарів та предметів; обмеження або тимчасову заборону виконання різних робіт, переміщення транспортних засобів, плавзасобів і доступ осіб на окремі ділянки місцевості чи об'єкти; попередню перевірку правових підстав для в'їзду в Україну.

На сьогодні територія України використовується мігрантами з метою туризму, навчання, працевлаштування або, на жаль, як транзитна територія – шлях дістатися до країн Європейського Союзу з метою виїзду на постійне місце проживання та працевлаштування. Основними проблемами еміграції, з якими має боротися прикордонний контроль: 1) політичні: (правове оформлення державного кордону в Україні є незавершеним; потенційна небезпека втручання інших країн в прикордонних районах; наявність сепаратистських настроїв в прикордонних районах; неефективність механізмів боротьби зі злочинністю, зокрема з тероризмом; політичне переслідування, конфлікт або війна. 2) економічні: (низький рівень життя; виробництво не відповідає запитам та базовим потребам населення України; залежить від ресурсної бази інших країн; не контрольованість великих фінансових потоків; розкриття національних багатств; транскордонні аварії, катастрофи і стихійні лиха; небезпека епідемії внаслідок їх появи в країнах-сусідах, небезпечних хвороб людей і тварин); 3) психологічні; 4) соціологічні: даному процесу характерно поширення злочинності на

основі таких характеристик як: (стать, вік, професія, рівень освіти, національність правопорушника; пора року; ціни на найбільш споживчі товари; соціальна нерівність суспільства; низький рівень життя та соціальної захищеності); 5) правові (недосконала нормативно-правова база; правовий нігілізм громадян, що прямують через державний кордон України; низький рівень контролю міграційних процесів в Україні; незаконне прибуття в Україну для подальшої еміграції в країні Західної Європи; злочинна діяльність; транскордонні протизаконні процеси – «організована злочинність»); 6) військові (посягання на державний суверенітет та цілісність; нарощування групування військ поблизу кордону України; політична нестабільність в країні) [60].

На сьогодні транскордонне співробітництво є сучасною концепцією європейської інтеграції. Подальше вдосконалення прикордонного контролю визначається у роботі ДПСУ в межах Порядку денного асоціації Україна – ЄС. Також, активна комунікація іншими структурами ЄС, як Frontex та Місія Європейської Комісії з питань прикордонної допомоги Україні та Молдові EUBAM надасть можливість інтегруватися Україні до ЄС та до системи європейської безпеки. Для українського кордону характерні наступні риси: спільний кордон з ЄС (1390,742 км), міжнародні транспортні коридори, суперечливі питання оформлення окремих ділянок кордону, зокрема морських зон, придністровський конфлікт, анти терористична операція на Сході України. в основу прикордонної безпеки має лягти перелітні напрямки державної політики щодо інтеграції до Європейського Союзу [38].

Основна проблематика прикордонного контролю полягає у довготривалій адаптації законодавства згідно стандартів ЄС. Так, Законом України «Про прикордонний контроль» зумовлено «виконанням Україною зобов'язань щодо адаптації законодавства до стандартів ЄС, здійснення прикордонного контролю в Україні процедур прикордонного контролю, передбачених Кодексом Шенгенських кордонів (Регламент Ради (ЄЕС) № 562/2006)» [32]. Але здійснити ідею охорони кордону з країнами ЄС

відносно Шенгенського права в Україні найближчим часом не вдасться. Згідно з положеннями Шенгенського права прикордонний контроль осіб – відсутній між державами членами Європейського Союзу. Існує особливість щодо розуміння прикордонного контролю як з боку України так і з боку Європейського Союзу. Згідно регламенту (ЄС) 2016/399 від 9 березня 2016 року про Кодекс Шенгенських кордонів передбачає таку діяльність (англ. «border control») як таку, що «включає в себе не тільки регуляторна функцій, але й аналіз ризиків, що можуть вплинути на на ризики щодо зовнішніх кордонів» [45]. Натомість, згідно з Законом України «Про прикордонний контроль» прикордонний контроль визначається як «державний контроль, що здійснюється Державною прикордонною службою України, який включає комплекс дій і систему заходів, спрямованих на встановлення законних підстав для перетинання державного кордону особами, транспортними засобами і переміщення через нього вантажів» [45].

На сьогодні загальна протяжність кордонів України становить майже 7 тис. км – 6 993,63 км, з яких: сухопутна ділянка – 5 638,63 км; морська ділянка – 1 355 км; по Чорному морю – 1 056,5 км; по Азовському морю – 249,5 км; по Керченській протоці – 49 км. Україна межує з такими країнами: зі Словацькою Республікою – 98,5 км (у тому числі річкова – 2,3 км); з Республікою Молдова – 1 222 км (у тому числі річкова – 267 км); з Російською Федерацією – 2 295,04 км (у тому числі сухопутна – 1 974,04 км, морська – 321 км); з Республікою Польща – 542,39 км (у тому числі річкова ділянка – 187,3 км); з Угорською Республікою – 136,7 км (у тому числі річкова – 85,1 км); з Румунією – 613,8 км (у тому числі річкова – 292,2 км, морська – 33 км); з Республікою Білорусь – 1 084,2 км (у тому числі річкова – 325,9 км) [21].

Україна заключила договори з такими країнами:

- 1) Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон (від 12 травня 1997 р.);
- 2) Договір між Україною і Республікою Молдова про державний

кордон та Додатковий протокол до Договору щодо передачі у власність Україні ділянки (від 18 серпня 1999 р.);

3) Договір між Україною і Російською Федерацією (від 28 січня 2003 р.);

4) Договір між Україною і Словацькою Республікою (від 14 жовтня 1993 р.);

5) Договір між Україною та Румунією (від 17 червня 2003 р.);

6) Договір між Україною та Угорською Республікою (від 19 травня 1995 р.);

7) Договір між Україною і Республікою Польща (від 12 січня 1993 р.) [Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон від 30 червня 1993 р. N 3341-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12.>].

На основі представленого Вектору розвитку державної політика у напрямку зниження кількості правопорушень при здійсненні прикордонного контролю (рис. 3.2) визначено основні компоненти здійснення прикордонного контролю та зауважено, що при наявності імплементації всіх компонентів можливе здійснення дієвого прикордонного контролю. До основних компонентів прикордонного контролю слід віднести – комплекс процесів, що впливає на регулювання прикордонного контролю (прикордонне співробітництво, міграційні процеси, євро регіональні процеси, прикордонні процеси, торговельні процеси, інноваційні процеси), характерні ознаки регулювання (геополітична трансформація, євроінтеграційні процеси, релевантність компонентів, національні параметри прикордонного контролю, лібералізація візового контролю). До основних завдань прикордонного контролю у сфері міграції слід віднести:

– визначення складу правопорушень та правильна їх класифікація (суб'єктивна та об'єктивна сторона, причинний зв'язок);

– встановлення винних осіб та рівня їхньої вини;

– вивчення причин вчинення правопорушення при перетині державного

кордону з метою розробки заходів щодо зниження кількості таких порушень у майбутньому;

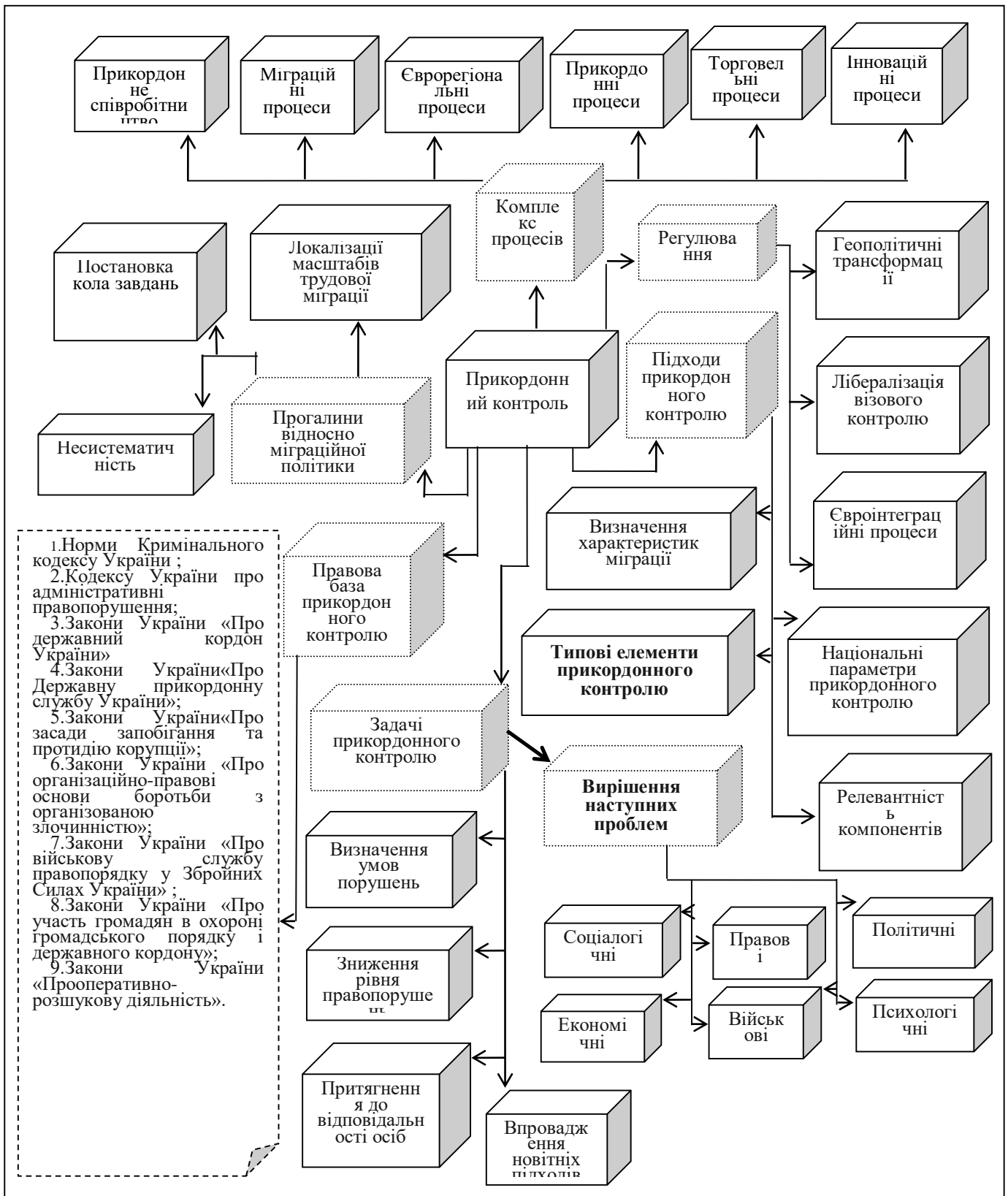


Рисунок 3.2. Вектор розвитку державної політика у напрямку зниження кількості правопорушень при здійсненні прикордонного контролю

- встановлення негативних наслідків, які мали місце у разі вчинення таких правопорушень;
- вчинення посадовою особою дій щодо притягнення винної особи до відповідальності;
- проведення роз'яснювальної роботи особою, що здійснює прикордонний контроль з правопорушником з метою підняття його правосвідомості.

На основі вищевикладеного варто підкреслити транскордонну складову як співробітництво з країнами-членами ЄС в межах прикордонного контролю, що впливає на трансформацію нормативно-правової бази відносно міграційних процесів в Україні та використання нових заходів. Імплементация можливостей міграційного процесу за рахунок нових заходів прикордонної служби внаслідок підвищення її ефективності в умовах поглиблення економічних відносин між Україною та державами ЄС. Однак основною метою державного прикордонного контролю є застосування адміністративних профілактичних заходів щодо охорони кордонів України з метою запобігання правопорушень. Проте, всі заходи державної служби мають базуватися на ґрунтовних наукових дослідженнях, що систематизовані у нормативно-правову базу та наявний закордонний досвід держав ЄС, з якими плідно співпрацює Україна.

Висновки до 3 розділу

Отже, глобальна міграційна політика сьогодні має бути спрямована і на створення належних умов для інтеграції міграційних потоків у систему суспільної життєдіяльності країни, до якої вони прибувають. Постає питання, яким чином вирівняти окремі диспропорції, яких зазнає сучасний світ у результаті глобальної інтеграції. На думку женецьких експертів, ефективним інструментом цього може слугувати "пониження зовнішньоторговельних бар'єрів, що тим самим компенсує мобільність

робочої сили, адекватний розподіл ресурсів та доходів, а також раціональне використання факторів виробництва". Важлива проблема, яка сьогодні має бути вирішена в контексті глобальної міграції, є пом'якшення соціальних деструкцій, яких зазнає сучасний світ у результаті її впливу, тобто тут йдеться про те, яким чином певні країни світу можуть поповнити свої втрати від глобальної міграції. Особливо це стосується людського потенціалу.

ВИСНОВКИ

У межах кваліфікаційної роботи здійснено аналіз глобальної міграції як однієї із проблем, зумовлених сучасними глобалізаційними процесами. На підставі цього доведено, що вона є одним із викликів суспільному розвитку, оскільки прискорила процеси міжцивілізаційної взаємодії, призвела до розпорошення людського потенціалу, змішування мов та конфесій у пошуках реалізації відповідних інтересів. Важливими факторами поширення глобальної міграції наприкінці ХХ ст. стали глобальний тероризм, економічна нестабільність, низький рівень життя, масове безробіття, війни, різні форми політичних експансій, порушення прав людини, соціально-економічна нерівність. Обґрунтовано, що ефективним механізмом протистояння глобальній міграції має виступати інтегрована міграційна політика, що має здійснюватись спільно між різними країнами світу, тими, які піддаються напливу глобальної міграції, і тими, що сприяють відпливу свого людського ресурсу в інші країни світу. Така політика має подвійні завдання. По-перше, вона має бути спрямована на захист державних кордонів від небажаних міграційних потоків, по-друге, основним завданням цієї політики має стати "система міграційної фільтрації", яка б забезпечувала ідентифікацію міграційних потоків, що, у свою чергу, дасть змогу чітко визначити: приймати чи не приймати їх на території окремої національної держави, а головне, якщо приймати, то якою мірою їх адаптувати до реалій розвитку окремої національної держави. Важливу роль у протистоянні глобальній міграції відіграють: злагоджена система співробітництва між державами, функціонування відповідних державно-управлінських структур, організаційно-правові механізми забезпечення суспільної та міждержавної стабільності, що включають розробку та реалізацію відповідних національних концепцій з вивчення проблем глобальної міграції.

У сучасних умовах міграційні процеси являють собою сукупність

результатів модернізації та глобалізації демографічних, соціально-економічних, політичних, соціокультурних процесів. Для того, щоб міграція була потужним чинником розвитку як окремої держави, так і світового співтовариства, необхідне формування та постійне удосконалення ефективної міграційної політики. Держави регулюють міграцію з метою залучення міграційних потоків та управління ними, а також стимулювання та регулювання відтоку мігрантів. Складним завданням є також управління міграцією, яка було б вигідною як країнам-донорам, так і країнам призначення мігрантів, а також самим мігрантам та їхніми родинами. Цих цілей неможливо досягти без встановлення чіткого підходу до політики управління, який при цьому повинен бути достатньо гнучким, щоб відповідати мінливим умовам феномену міграції. Сьогодні для України, яка стикається з безліччю проблем у сферах як внутрішньої, так і зовнішньої міграції, дослідження питань формування державної міграційної політики набуває особливої актуальності.

Відсутність належної роботи в сфері управління міграцією викликає численні гострі проблеми, які вимагають негайного вирішення. Передусім, це стосується питань: трудової міграції з України, яка під час демографічної кризи становить серйозну загрозу для трудового та інтелектуального потенціалу держави; необхідності захисту прав трудових мігрантів, забезпечення їх легальною роботою за кордоном та заохочення їх повернення на батьківщину та реінтеграцію; виявлення причин накопичення іноземних іммігрантів на території держави, включаючи шукачів притулку, та визначення їхнього правового статусу, що є необґрунтовано складним тощо.

Внаслідок глобалізації освітнього середовища та поступового наближення до освітнього європейського простору спостерігається зростання інтелектуальної міграції до країн Євросоюзу. Тому головною метою вищих навчальних закладів України та державних органів влади має бути забезпечення конкурентоспроможності національних і регіональних освітніх систем із потужною матеріально-технічною базою. Зокрема, академічна

мобільність виступає індикатором міграційних процесів в країні та оцінки вищої освіти, її конкурентоспроможності на світовому освітньому ринку.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що міграційні процеси в суспільстві виникають внаслідок дисбалансів в економічному політичному та соціальному розвитку в країні, що супроводжується зниженням рівня життя та неможливістю реалізації власного трудового та інтелектуального потенціалу людини на батьківщині, що мотивує її приймати рішення з приводу міграції до інших країн. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми є запровадження сучасної системи правового адміністративного й організаційно-фінансового управління з боку державних органів влади та на рівні місцевого самоврядування, що сприяло б вирішення проблем у досить короткі терміни кожного окремого громадянина та суспільства в цілому. Але на практиці імплементація даних заходів майже неможлива, тому найптимальнішим варіантом є подальше вдосконалення всіх структурних складових становлення країни як частини європейської спільноти, озираючись на досвід найкращих практик в країнах, що мають високий рівень життя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Американська і канадська історіографія етнічного відродження в країнах Північної Америки. *Історіографічні дослідження в Україні : збірник наукових праць*. Київ : НАН України. Ін-т історії України, 2002. Вип. 11.
2. Бакуменко В. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України / В. Бакуменко, Д. Безносенко, С. Криворучко, та ін. *Вісн. НАДУ*. 2006. №1. С. 128-141.
3. Баланюк Д. М. Стратегія міграційної політики в період національно-державного будівництва : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук : 23.00.02; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 17 с.
4. Біль М. М. Базова соціальна захищеність трудових мігрантів у контексті вдосконалення публічного управління. *Глобальні та національні проблеми економіки. Електронне наукове фахове видання Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського*. 2015. № 5. С. 756–759.
5. Блинова М. С. Современные социологические теории миграции населения: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. социолог. наук: спец. 22.00.01 «Теория, методология и история социологии». М., 2008. С. 14.
6. Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 131-139.
7. Василевська Т. Е. Ціннісні виміри вироблення публічної політики. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 1. С. 194-206.
8. Войтович Р. Глобальна міграція та її виклики суспільному розвитку. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при*

Президентіві України. 2010. Вип. 2. С. 3-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2010_2_3.

9. Всеобщая декларация прав человека / Загальна декларація прав людини: URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015?test=4/UMfPEGznhhfOo.ZiZDsrm5HI4 ucs80msh8Ie6.

10. Дергач А. В. Досвід країн ЄС в управлінні міграційними потоками/ *Науковий вісник Академії муніципального управління* : зб. наук. праць. 2013. № 3. С. 247–252.

11. Дергач А. В. Реалізація механізмів державного управління міграцією в умовах інтеграції України в сучасне світове співтовариство. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів : матеріали науково-практичної конференції* (м. Одеса, 24 груд. 2015 р.) : за заг. ред. Іжі М.М., Кривцової В.М. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 40-43

12. Державна служба статистики України Електронний ресурс. URL: www.ukrstat.gov.ua

13. Европейский Союз в борьбе с нелегальной иммиграцией: новые тенденции. URL: <http://www.alleurora.ru/index2.php>.

14. Западная Европа перед вызовом иммиграции. *Актуальные проблемы Европы*. Ред. колл. : Кондратьева Т.С., Новоженова И.С. и др. М., 2005. 220 с.

15. Звірид Н. В. Адаптація статистичних методів до об'єкту дослідження "Міграція робочої сили". *Збірник наукових праць [Буковинського університету]. Економічні науки.* 2016. Вип. 12. -С. 16-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpren_2016_12_4

16. Звірид Н.В. Статистична оцінка інтенсивності міграції робочої сили (на прикладі західного регіону України): автореф. дис. к-та екон. наук: спец: 08.00.10 «Статистика»; Київський економічний ун-т. К., 2011. 20 с.

17. Кант И. К вечному миру / И. Кант. - М. : [б. и.], 1995. 480 с.

18. Катеринчук П. М. Імміграція у глобалізовану епоху: досвід Канади. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*: зб. наук. ст. Чернівці : ЧНУ,

2011. Т. 23–24. С. 41–45.

19. Конвенция о статусе беженцев. Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца. УВКБ ООН. Женева, 1996. С.15-38., с.15-38

20. Кондратьев Я.Ю., Римаренко Ю.І., Олєфір В.І. Основи міграцієзнавства. К., Міграцієзнавство. 2002.

21. Куклина И. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы. URL: http://perspectivy.info/oukumena/politika/mezhdunarodnyj_dialog_po_problemam_migracii_tendencii_i_perspectivy_2010-03-26.htm

22. Лібанова Е.М. Зовнішні трудові міграції населення. К. : РВПС НАН України, 2002. 206с.

23. Ляшенко Д. О. Актуальні завдання картографування міжнародних міграційних зв'язків України. *Український географічний журнал*. 2008. № 3(63). С. 52.

24. Малиновська О. Щодо нагальних проблем удосконалення міграційної політики держави. *Аналітична записка*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1762/>.

25. Малиновська О.А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монографія. К.: Вид- во НАДУ, 2004. 236с.

26. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К. : НІСД, 2018. 472 с.

27. Международная миграция и развитие: Докл. Генерального секретаря ООН. А/60/871. URL: http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf.

28. Международная миграция и развитие. Доклад эксперта: Декларация по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/439/71/PDF/N1343971.pdf?OpenElement>

29. Международная миграция и развитие. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 20 декабря 2006 года. URL: <http://daccess-dds-nu.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/506/87/PDF/N0650687.pdf?OpenElement>

30. Міграційне законодавство України: реадмісія осіб. К.: Міжнародна організація з міграції. 2015. 236 с.

31. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри (понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика). Енциклопедія / за ред. Ю. І. Римаренка. К. : Довіра, 1998. 912 с.

32. Міграція як чинник розвитку в Україні. Дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток в Україні. Міжнародна організація з міграції, Київ, 2016. URL: iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf.

33. Міжнародна організація з міграції Електронний ресурс. URL: <http://iom.org.ua/ua/>.

34. Міжнародна організація по міграції. URL: <http://www.Iom.org.ua>

35. Міжнародні економічні відносини. Міжнародне регулювання міграційних процесів. Електронна бібліотека підручників. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-4417.html>.

36. Мкртчян Н. В. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: сборник материалов IX Международного семинара по актуальным проблемам миграции, 23 – 24 июня 2003 г. М. : [б. в.] 2003. С. 66–73.

37. Мульська О.П. Соціально-економічні принципи механізму регулювання міграції / Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. У. Я. Садова. Львів, 2019. 263 с. (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).

38. Муц Л.Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: монографія. Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2019. 417 с.

39. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>

40. Палагнюк О. В. Теорії та аналітичні моделі дослідження міжнародної міграції. URL: <http://nauka.zinet.info/20/palagnyuk-o.php>

41. Парламентаризм: реєстр термінів і понять: довідк. вид. / авт.-упоряд.: О. Л. Копиленко та ін.; Ін-т законодавства Верховної Ради. К. : К.І.С., 2012. 512 с., С. 257.

42. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. URL: [https:// documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement)

43. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-ІV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page3>.

44. Про Концепцію державної міграційної політики : Указ Президента України від 30 трав. 2011 р. № 622/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>.

45. Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. Київ : НІСД, 2019. 108 с.

46. Пуригіна О. Г. Міжнародна міграція : навч. посіб. К. : ВЦ «Академія», 2007. С. 24.

47. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2018 года 73/195. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. URL:

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=R

48. Резюме диалога на високом уровне по вопросу о международной миграции и развитии. URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/04/PDF/N0657104.pdf?OpenElement>

49. Риндзак О.Т. Міграційна політика в системі інтеграційних процесів України. URL: <https://abstracts.donnu.edu.ua/article/view/8719>

50. Риндзак О. Т. Міграційна політика в Україні: виклики та інтеграційні перспективи: монографія. НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього»; наук. ред. д. е. н., проф. У. Я. Садова. Львів: Каменяр, 2019. 422 с.

51. Ровенчак О. А. Проблема вивчення міграції та її зв'язку з процесами глобалізації в соціології. *Український соціум*. 2005. №4. С.38-39.

52. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. *Політичний менеджмент*. 2006. № 2(17). С. 135. URL: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=56&c=1189>

53. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. (Очерки теории и методов исследования). М.: Наука, 2001. С. 23.

54. Садова У. Я. Територіальна міграційна система Україна як чинник розвитку економіки, держави і суспільства. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Територіальні міграційні системи: теорія і практика: [зб. наук. пр.]. НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол. : В.С. Кравців (відп. ред.). Львів, 2013. Вип. 3 (101). 540 с. – С. 10.

55. Садовская Е. Ю. Миграция в Казахстане на рубеже XXI века: основные тенденции и перспективы. Алма-Ата, 2001. 112 с. с. 20.

56. Співак В. М. Політико-правовий та соціокультурний виміри глобалізації: монографія. К. : Логос. 416 с., с. 257–258.

57. Спільний коментар МЗС України і ДМС України у зв'язку із проведенням Конференції ООН для прийняття Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію (10–11 грудня 2018 р., м. Марракеш, Марокко). URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299-spilnyj-komentar-mzs-ukrajini-i-derzhavnoji-migracijnoji-sluzhbi-ukrajini-u->

zvjazku-iz- provedennyam-konferenciji-oon-dlya-prijnyattya-globalynoji-ugodi-pro-bezpechnu- vporjadkovanu-ta-zakonnu-migraciju-10-11-grudnya-2018-r-m-marrakesh-marokko

58. Цапенко И. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами. Мировая экономика и междунар. отношения. - 2001. № 10. С. 23-33.

59. Чечель О.М. Державне управління в економічній сфері: навчальний посібник. Вінниця: ТОВ «Нілан-ЛТД», 2015. 372 с.

60. Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006. С.183.

61. Юськів Б. М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських країн в умовах глобального розвитку: автореф. дис. – на здобуття наукового ступеня д-ра політ. наук : 23.00.04; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. Чернівці, 2010. 35 с.

62. Ярмистий М.М. Формування та особливості функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 "Політичні інститути та процеси"; М-во освіти і науки України, Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2016. 247 с.

63. 2003 World Migration Report. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move. 2003 / IOM. Geneva, 2003., с. 286

64. Abraham M, Auspurg K and Hinz T (2010) Migration decisions within dual-earner partnerships: A test of bargaining theory. Journal of Marriage and Family 72: 876–892.

65. Integrated Social Protection Systems – Enhancing Equity for Children, Social Protection Strategic Framework for UNICEF, New York, 2012.

66. Kley SA and Mulder CH (2010) Considering, planning, and realizing migration in early adulthood. The influence of life-course events and perceived opportunities on leaving the city in Germany. Journal of Housing and the Built Environment 25: 73–94.

67. Migration in an interconnected world: New directions for action. Report. Global Commission on International Migration. URL:<http://gcim.org/eng/finalreport/html>

68. Sabates-Wheeler, R., Waite, M. (2012), “Migration and social protection: a concept paper”, Migration Globalisation and Poverty Development Research Centre (DRC) Working Paper WP-T2, Brighton: Migration DRC, University of Sussex. URL: http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-T2.pdf.

69. Salt J. The Business of international Migration. International Migration into the 21 st Century : Essays in Honour of Reginald Appleyard / Ed. by M.B. Siddique.– Cheltenham Northampton: Edw. Elg. Publish. 2001. P. 86–108.

70. Social Protection Floors Recommendation ILO № 202, 2012.

71. Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of the Secretary-General. URL: <http://www.un.org/events/action2/A.57.0387.pdf>

72. Taran, P. (2014), “International Social Security Association (ISSA) and International Association of Pension and Social Funds (IAPSF) Working Group on Migrant Workers in Eurasia (FGD)”, Framework Guidance Document, ISSA, Geneva.

73. World Social Protection Report 2014-2015, International Labour Organization, Geneva, June 2014.