

ПРИСТОСУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС

У статті розглянуто загальні аспекти міграційних процесів в Україні, які залишають вагомий вплив на економічне, соціальне та демографічне становище в країні. Автором розглянуто основні проблеми міграційної ситуації в країні, що дають змогу визначити стратегічну мету міграційної політики країни. Здійснено огляд співпраці України з ЄС у галузі регулювання міграційних процесів та запропоновано деякі рекомендації, спрямовані на удосконалення міграційної політики України у відповідності до європейських стандартів.

Ключові слова: міграційна політика, мігранти, інтеграція, ЄС, адаптація, пристосування, вимоги.

RODIONOVA I. V.
Khmelnitskyi National University**UKRAINE'S ADAPTATION MIGRATION POLICY WITH EU REQUIREMENTS**

The article deals with general aspects of migration in Ukraine, which leave a significant impact on economic, social and demographic situation in the country. The author considers the main problem of the migration situation in the country, that allows to determine the strategic goal of Ukraine's migration policy. The main reasons for the Ukrainian citizens outflow from the regions that are inadequately replaced by foreign migrants are determined. It is proved that the mechanism of adaptation of migration policy in Ukraine with the terms and requirements of the EU will ensure a successful adaptation to changes in both external and internal environment and economic and social growth of Ukraine. The overview of Ukraine's cooperation with the EU in the field of migration processes regulation are done and some recommendations aimed at improving Ukraine's migration policy in line with European standards are proposed.

Keywords: migration policy, migrants, integration, EU, adaptation, requirements.

Постановка проблеми. На сьогодні під впливом євроінтеграційних процесів відбуваються істотні зміни внутрішнього змісту таких сфер, як економіка, політика, культура, що призводить до появи нових учасників на економічній та політичній арені, зіткнення суспільства із новими формами побудови соціальних зв'язків, а також принципами та механізмами регулювання економіки та політики, зміни пріоритетів суспільного життя, швидкості та обсягів виконання виробничих операцій та людських дій [1, с. 54]. Ті вимоги, що нині диктує європейська спільнота, сприяють різкій інтенсифікації світових міграційних потоків, призводять до формування принципово нової міграційної ситуації у світі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням теоретичної розробленості проблем міграції в сучасній економіці приділено багато уваги такими вченими, як Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, О.С. Передрій, Г.П. Петрова, О.В. Позняк, Н.М. Преображенська, Н.П. Тиндик та інші.

Виділення невирішених частин загальної проблеми. Водночас залишаються недостатньо розробленими окремі аспекти міграційної політики та її пристосування до європейських вимог, законодавче визначення її напрямів, принципів діяльності державних органів у сфері міграції, стратегічних цілей, завдань і стандартів із забезпечення реалізації прав людини. Крім того, внаслідок активізації євроінтеграційних процесів, глобалізації та трансформації процесів міграції потребує реформування вся міграційна політика, що вимагає вдосконалення та оновлення чинного законодавства у сфері міграції. Зазначені зміни мають бути дієвими та відповідати стандартам європейських країн. Тобто міграційна політика держави має бути інструментом її збагачення, економічного, соціального, культурного становлення та розвитку громадянського суспільства

Формування цілей статті. Метою статті є визначення актуальних проблем і тенденцій розвитку міграційної політики України та її пристосування до вимог європейських країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нині, із виходом України на західноєвропейський соціально-економічний простір, великого значення набуває її інтеграція в Європу, що ставить перед нашою державою нові проблеми, які потребують від неї активної участі в їх вирішенні. Для сучасного світового політичного та соціально-економічного розвитку характерною особливістю є активізація інтеграційних процесів у світі та Європі зокрема. Через те, навіть для тих країн, які не входять до складу інтеграційних об'єднань, неминучим є їх відчутний вплив. Отже, для України наразі відкриваються нові можливості для поглиблення співпраці, що змушує відповідати на нові виклики.

В свою чергу, міграція, будучи унікальною особливістю нашого часу, має як позитивний, так і негативний вплив на економічну та соціальну сторони життя. Трудова міграція в Україні певною мірою може бути охарактеризована як «відплив мізків» у зв'язку із наявною невідповідністю між навичками мігрантів і тими посадами, які вони обіймають. Лише деяким мігрантам вдається знайти роботу за кордоном, що відповідає їх рівню кваліфікації. Незалежно від їх освіти, майже всі вони здійснюють низькокваліфіковану роботу [2].

Серед факторів, які впливають на міграційні процеси в Україні, що притаманні міжнародному

ринку робочої сили в цілому та регіональним особливостям, характерним нашій країні доцільно віднести наступні: високий рівень безробіття; низький рівень заробітної плати, особливо в державному секторі; відчутне зменшення зайнятості в наукоємких галузях економіки; низька ефективність заходів державної політики щодо підтримки самозайнятості в малому та середньому бізнесі; незахищеність окремих ділянок державного кордону країни; погіршення якості життя людей і стану довкілля; економічна нестабільність і соціальні конфлікти.

На відміну від інших країн, скорочення чисельності населення в Україні загострюється політичним протиріччям за державну територію, володіння природними багатствами та необхідність збереження цієї території, населення та інших матеріальних і духовних ресурсів. Як правило, кількісно-якісні зміни в міграційній ситуації відбуваються завдяки формуванню низки заходів із регулювання міграційної політики держави, де особливої актуальності набуває її пристосування до стандартів ЄС. Відсутність ефективного державного контролю над міграційними процесами, низький рівень соціального захисту мігрантів, недостатнє приділення належної уваги вирішенню завдань організованого розселення вимушених мігрантів, створенню умов для нормального життя, забезпеченню зайнятості і дотриманню прав людини загострює коло зазначених проблем.

Нині широкого розповсюдження набув розвиток процесів зовнішньої трудової міграції у вигляді залучення і використання в Україні праці іноземних громадян, виїзду громадян за кордон з метою роботи по найму. Водночас серед іноземних працівників, які працюють в Україні, і українських громадян, що працюють за кордоном, велику частку складають особи, котрі нелегально здійснюють трудову діяльність, що призводить до порушення їх прав, при цьому створюючи загрозу національному ринку праці та поширенню тіньової економіки. Через те, стратегічно важливі для країни регіони стають практично беззахисними перед натиском іммігрантів.

Таким чином, для України пристосування міграційної політики об'єднаної Європи передбачає досягнення відповідності європейським стандартам в сфері міграційного законодавства та менеджменту. Правові норми, котрі є обов'язковими для країн-членів Євросоюзу, так звані «*acquis communautaire*», необхідно поступово адаптувати до законодавства, а адміністративна практика має бути наближена до загальноприйнятій в Європі [3]. Причому, успішне просування у цьому напрямі, з одного боку, є передумовою поглиблення міжнародного співробітництва, отримання фінансової та технічної допомоги, спрямованої на посилення спроможності українського уряду управляти міграційними процесами, а з другого, – умовою ширшого доступу населення України до можливостей вільного пересування Європою, тобто повноцінної присутності українців на загальноєвропейському міграційному просторі [4, с. 22–25].

Разом з тим, актуалізуючи важливість пристосування міграційної політики України до вимог ЄС наголосимо, що формалізована співпраця України з ЄС у сфері міграції розпочалася з середини 1990-х рр. з початком переговорів про укладення Угоди про співробітництво (1994 р.). Проте, якщо вважати за європейські стандарти основні міжнародні норми з прав людини, прийняті в ЄС, то свобода пересування та право на громадянство, недискримінація та захист біженців тощо були орієнтирами уже для перших кроків формування міграційного законодавства України одразу після здобуття незалежності.

Конкретна співпраця з ЄС щодо міграційних питань розвивалася за трьома основними напрямками. По-перше, Україна, як країна походження численних трудових мігрантів, докладала зусиль до досягнення з зарубіжними державами домовленостей щодо працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів. Відповідні угоди уклалися на двосторонньому рівні. По-друге, Європейський союз, зацікавлений в контрольованій міграції на свою територію та гарантіях внутрішньої безпеки, надавав Україні допомогу у розбудові інфраструктури охорони кордону та запобігання нелегальній міграції. По-третє, постійна взаємодія відбувалася по лінії забезпечення свободи пересування територією Євросоюзу для українців, умовою чого було підвищення спроможності держави ефективно регулювати міграційні процеси. Таким чином, співпраця з ЄС у міграційній сфері не лише була важливим напрямом міграційної політики держави, а й вимагала її динамічного розвитку.

У травні 2011 р. Указом Президента країни затверджено Концепцію державної міграційної політики України [5], а згодом і План заходів з її реалізації [6]. Формально вимога Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС була виконана. Проте затверджений документ був майже непомічений громадськістю і вкрай критично оцінений спеціалістами [7]. Адже довгоочікувана Концепція, яку отримала Україна, скоріше нагадувала зведений план заходів різних міністерств та відомств, ніж документ стратегічного характеру. В ній відсутньою була загальна ідея, не було визначення специфіки міграційної ситуації в Україні і обумовлених нею викликів, а також незрозумілими були цілі, які держава планує досягти засобами міграційної політики. Не було в Концепції й зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у тому числі з тими, які мають ключове значення для розвитку міграційних процесів та управління ними, а саме, стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку.

Вплив міграційної політики ЄС на Україну спостерігався в кількох аспектах. По-перше, політика Євросоюзу щодо віз та кордонів, протидії нелегальній міграції, заохочення імміграції фахівців та студентів, захисту прав мігрантів тощо була вагомим чинником динаміки міграційних переміщень населення України. По-друге, прагнення України після здобуття незалежності побудувати демократичну, відкриту для світу

державу на основі загальноприйнятих в Європі принципів поваги до прав людини об'єктивно обумовило формування міграційної політики на тих же засадах, що застосовані в ЄС, зробило можливим широке використання досвіду, накопиченого в Європі у сфері регулювання міграційних процесів. По-третє, зовнішньополітичний вектор міграційної політики ЄС забезпечив поступальний розвиток співпраці з Україною у міграційній сфері, надання їй конкретної технічної, фінансової, інформаційної допомоги з метою посилення спроможності держави регулювати міграційні процеси, що помітно сприяло розробці міграційного законодавства, розбудові відповідних органів виконавчої влади. Найбільш очевидно вплив ЄС на розвиток міграційної політики України проявився у зв'язку з лібералізацією візового режиму.

Разом з тим, співпраця України з ЄС в сфері міграції страждала на певну фрагментарність і формальність, що, власне, роками були характерними для всього спектру відносин, спрямованих на євроінтеграцію. Причинами такої ситуації, крім загальної непослідовності євроінтеграційних зусиль, була відсутність чіткого розуміння національних пріоритетів щодо міграції, у зв'язку з чим напрями співпраці здебільшого визначалися ЄС в односторонньому порядку, слабе інституційне забезпечення міграційної політики, що перешкоджало успішному використанню наявних європейських інструментів для поглиблення співробітництва, зокрема Східного партнерства. Не знайшли належного врахування міграційні процеси й в ході підготовки Угоди про асоціацію.

З цією метою можна запропонувати наступні заходи, спрямовані на пристосування міграційної політики в Україні до вимог ЄС: в ході укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС доцільно наполягати на розширенні блоку питань, присвячених міжнародній мобільності та захистові інтересів мігрантів; ширше використовувати можливості співпраці в міграційній сфері, які надаються іншими політичними інструментами ЄС, зокрема, партнерством щодо мобільності; порушувати перед європейськими партнерами питання розробки та впровадження за підтримки ЄС спільних проектів щодо сприяння поверненню українських трудових та освітніх мігрантів на батьківщину; ініціювати розвиток циркулярної моделі міграції між Україною та країнами ЄС, спільно розробляти механізми її запровадження; враховувати напрацювання ЄС під час розробки законодавчих документів у міграційній сфері, здійснювати оцінку поданих законопроектів на відповідність базовим принципам міграційної політики ЄС; посилити використання в інтересах розвитку навчальної міграції в Україну, зокрема, розширити можливості працевлаштування іноземних випускників українських навчальних закладів за отриманою під час навчання спеціальністю, а також можливості часткової зайнятості в період навчання; враховуючи досвід формування європейського законодавства звернути увагу на забезпечення належних стандартів прийому біженців, задоволення специфічних потреб особливо вразливих груп вимушених мігрантів, зокрема дітей без супроводу, жінок, жертв тортур; в руслі загальноєвропейських політичних тенденцій звернути особливу увагу на необхідність розробки та впровадження дієвих заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, реінтеграції громадян, які повертаються на батьківщину.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, з викладеного вище можна зробити висновки, що враховуючи перспективу відміни візового режиму для українців, поглиблення різноманітних зв'язків з країнами ЄС в результаті асоціації, що невідворотно активізує транскордонну мобільність населення в західному напрямі, а також необхідність імплементації «acquis communautaire» в ході подальшої інтеграції України з ЄС, вивчення, врахування і використання напрацювань ЄС з міграційної політики видається вкрай актуальним. Використання механізму адаптації міграційної політики в Україні до умов і вимог ЄС, на нашу думку, забезпечить успішне пристосування до змін як зовнішнього, так і внутрішнього середовища та економічне й соціальне зростання нашої країни загалом. Адаптація нагромаджених в ЄС знань і практичних навичок у реалізації міграційної політики до українських умов дозволить вибудувати власну систему комплексних заходів сталого розвитку процесів міграції в Україні. Отже, адаптованість міграційної політики України до вимог Європейського Союзу є шансом для України остаточно перетворитися на стабільну державу, яка володіє безліччю перспектив.

Література

1. Преображенская Н. М. Миграция в условиях глобализации (социально-философские аспекты) : дис. ... канд. философских наук : 09.00.11 / Преображенская Надежда Михайловна. – М., 2007. – 190 с.
2. Трюхан В. Проблемні аспекти підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС / В. Трюхан // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали X регіон. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 16 травня 2013 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 147–149.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on migration (COM(2011) 248 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf
4. Малиновська О.А. Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2014. – 48 с.
5. Про Концепцію Державної міграційної політики : указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

6. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>

7. Марков І. Концепція міграційної політики України: гол у власні ворота [Електронний ресурс] / І. Марков. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24332368.html>

Надійшла 09.08.2016; рецензент: д. е. н. Нижник В. М.