

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПЛАНУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто питання теоретичних підходів до планування державної міграційної політики. Розглянуто основні етапи цього процесу та надана їх характеристика. Зазначено, що планування міграційної політики є найбільш ефективним, коли цей процес розглядається як інтерактивний та супроводжується широкомасштабними консультаціями.

Ключові слова: міграція, планування, етапи планування, державна політика, міграційна політика.

Постановка проблеми. Необхідність прискорення соціально-економічного розвитку України та трансформація зовнішніх і внутрішніх чинників впливу на нього, як-от геополітичне положення, кризовий стан економіки, негативні демографічні тенденції тощо, ставлять завдання визначення стратегічних пріоритетів у міграційній політиці.

Після здобуття незалежності України можна відзначити значну активізацію міграційних процесів та їхню різноманітність. Привабливість європейських країн для мігрантів підсилює міграційні потоки, зокрема транзитні, серед яких нелегальні. Унаслідок військових і політичних конфліктів з'являються біженців. Перехід до економіки, заснованої на знаннях, супроводжується великомасштабною трудовою міграцією. Розвиток співпраці України з Європейським Союзом ставить нові завдання у сфері управління міграцією.

Важливим структурним елементом розроблення і реалізації міграційної політики є її планування. Планування являє собою основу розроблення стратегії держави, а також є запорукою формування концептуально узагальненої й узгодженої моделі дій, необхідних для досягнення державних цілей з урахуванням наявних ресурсів і можливостей. Планування міграційної політики дозволяє чітко окреслити проблеми, що потребують вирішення, визна-

чити чіткі пріоритети, встановити критерії й індикатори, за якими можна оцінити ефективність державної міграційної політики. Це зумовлює важливість і актуальність вивчення підходів до планування міграційної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням комплексного дослідження сучасного стану міграційної ситуації в Україні та проблемам формування й розвитку державної міграційної політики присвячено праці таких українських учених: О. Гладуна, Т. Драгунової, Е. Лібанової, І. Майданік, О. Малиновської, О. Овчиннікової, С. Пирожкова, І. Прибиткової, О. Хомри, П. Шушпанова та багатьох інших.

Оскільки міграція – це одна з характерних рис сучасного економічного порядку, розгляд міграції як одного з елементів, які забезпечують цей економічний порядок, порушує питання про те, хто і як здійснює управління міграційними процесами в загальній системі соціально-економічних і політичних рішень. У межах наявних підходів такі питання вивчено недостатньо, що позначається на якості державної міграційної політики, робить її непослідовною і малоефективною. У зв'язку із цим необхідно доповнити сучасні наукові підходи до планування міграційної політики держави.

Мета статті – дослідити теоретичні аспекти планування міграційної політики, охарактеризувати його основні етапи.

Виклад основного матеріалу. Для забезпечення національних інтересів роз-

винені країни світу регулюють міграційні потоки через створення спеціальних державних структур і ухвалення нормативно-законодавчих актів, тобто через створення системи управління міграцією та реалізацію національної міграційної політики. Міграційну політику розуміють як комплекс законодавчих, економічних, організаційних та інших заходів, спрямованих на регулювання міграційних потоків у національних інтересах.

У межах реалізації міграційної політики державою та суспільними інститутами здійснюється управлінський вплив, який розглядається як цілеспрямований, такий, що організує та регулює, вплив на причини та чинники міграції, кількісні й якісні характеристики міграційних потоків, інтереси різних соціальних груп, спрямований на досягнення державних цілей шляхом реалізації визначених функцій управління.

Варто зазначити, що склад загальних функцій управління не залежить від об'єкта управління, отже ці функції можуть виконуватися і щодо міграційної політики як об'єкта управління. Зазвичай виділяють п'ять функцій менеджменту: планування, організацію, координацію, контроль і мотивацію [1, с. 180]. Стосовно процесу управління міграційним потоком доцільно замінити функцію мотивації функцією стимулювання.

Функція планування відіграє важливу роль в управлінні державною міграційною політикою, яке включає два основних інституціональних компоненти: інституційне забезпечення та планування.

Інституційне забезпечення передбачає організаційний, координаційний та консультативний механізми, необхідні для контролю за всіма процесами міграції. Воно буде визначати, здійснювати і контролювати діяльність з управління міграційними процесами, а також залучати зацікавлених у цьому питанні, а саме: державні органи, громадянське суспільство, профспілки, організації роботодавців, науково-дослідні інститути тощо.

Планування міграційної політики визначає проблемні питання, що потребують вирішення, стратегічні цілі та пріоритети, зацікавлені сторони, консультативні про-

цеси тощо. Саме на плануванні базується вибір підходів до міграційної політики.

У державному управлінні планування поєднує кілька видів управлінської діяльності, характеризується масштабним охопленням проблем і, у результаті, дозволяє розробити підходи та рішення щодо реалізації політики суб'єктів державного управління.

Можна зазначити, що планування є ключовою функцією управління, яка визначає всі управлінські функції. По суті воно являє собою процес вибору цілей, розроблення заходів, розподілу їх виконання за часом та територією [2, с. 85].

Вперше у сфері державного управління принципи стратегічного планування були використані американським ученим М. Моско. У своїй монографії «Стратегічне планування у бізнесі та управлінні» він стверджував, що корпоративна модель стратегічного планування може бути застосована і в адміністративному управлінні. З того часу стратегічне планування широко використовується в багатьох органах влади різних рівнів [3, с. 12].

Основна мета планування міграційної політики полягає в раціональному розподілі зусиль і ресурсів держави та громадянського суспільства в інтересах сталого соціально-економічного розвитку і зміцнення національної безпеки.

Планування міграційної політики відбувається за такими етапами: оцінка й аналіз ситуації; визначення стратегічних цілей та пріоритетів; планування дій або програм; фінансування; реалізація; оцінка та моніторинг. Цей цикл зображений на рис. 1.

Охарактеризуємо кожний з етапів планування державної міграційної політики:

1. Оцінка й аналіз ситуації. Це початковий етап процесу планування. Він охоплює дослідження та збирання даних для розуміння контексту країни та забезпечує надійну основу для ухвалення рішень щодо розвитку міграційної політики. На цьому етапі необхідно дати відповіді на ключові запитання в таких аспектах:

– розвиток міграційних процесів (назвати основні тенденції міграції, позитивний та негативний вплив міграційних

процесів на державні цілі, наприклад, захист прав, нарощування людського капіталу тощо);

– політичний контекст (визначити механізми, процеси та законодавство (на національному, регіональному та міжнародному рівнях), що стосуються управління міграцією; вплив поточної політики на міграцію як джерело розвитку);

– ресурсне забезпечення (матеріальні та людські ресурси, які необхідні для ефективного управління міграцією).

Ключовим результатом цього етапу стане якісна інформаційна база, яка надає достатню інформацію для ухвалення рішень щодо стратегічних пріоритетів та шляхів їх реалізації в міграційній політиці.

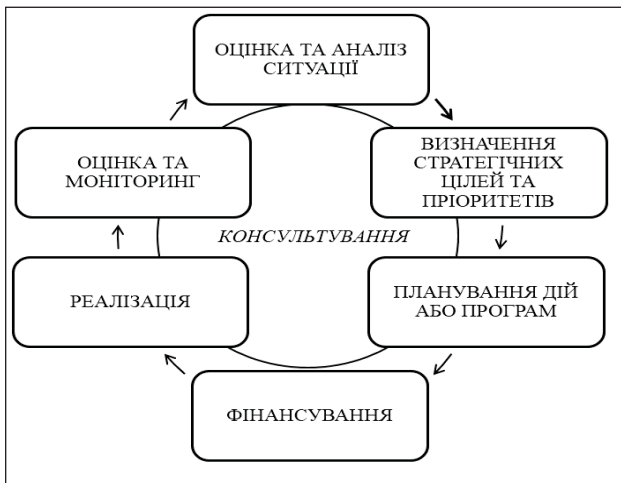


Рис. 1. Етапи планування державної міграційної політики (розроблено автором)

2. Визначення стратегічних цілей та пріоритетів. На етапі аналізу ситуації будуть виявлені проблемні питання управління міграцією. Наступний етап – це ранжування виявлених проблем за їхньою стратегічною значущістю. Вибір пріоритетів – це делікатне балансування, яке передбачає розгляд інтересів різних учасників, досягнення консенсусу й урахування наявних можливостей (людських, фінансових і часових). На першому етапі були визначені потенційні проблеми та сфери втручання, для яких бажаний державний вплив. Пріоритети серед них мають обиратися шляхом консультативного процесу з усіма зацікавленими сторонами. Основним результатом цього етапу стане перелік узгоджених стратегічних цілей та пріоритетів міграційної політики.

3. Планування дій або програм. Цей етап передбачає вибір та розроблення програм та проектів для досягнення пріоритетних цілей. Передбачене визначення цільових бенефіціарів, розгляд запланованої діяльності та визначення відповідальних партнерів. За можливості, міграційні програми мають розроблятися в межах національного плану розвитку. Як альтернатива, вони можуть бути розроблені окремо, але відповідно до національного плану. Планування програм включає визначення пріоритетних напрямів впливу (тобто тих, які повинні бути впроваджені першими). Для кожної програми визначаються необхідні дії, часові рамки, зацікавлені сторони, що будуть задіяні, необхідні ресурси. Основним результатом цього етапу є розроблення та впровадження дій та/або програм, які реалізуються в межах державної міграційної політики.

4. Фінансування. На цьому етапі відбувається стратегічне визначення витрат та фінансування, що дозволяє враховувати питання управління міграцією в рішеннях щодо розподілу ресурсів. Цей етап передбачає зміцнення спроможності національних державних та інших (місцеве самоврядування, громадські організації, приватний сектор тощо) інституцій забезпечувати реалізацію управлінської діяльності в галузі міграції. Головним результатом цього етапу є визначення можливих джерел фінансування провадження державної міграційної політики.

5. Реалізація. Під час планування міграційної політики варто розглядати об'єкти управління, вплив на які має найбільший потенціал. Відповідно до етапів розвитку міграційних процесів (виникнення передумов, переміщення населення, формування нових соціальних зав'язків) можна виділити такі об'єкти управління: причини та чинники міграції, кількісні й якісні характеристики міграційних потоків, інтереси різних соціальних груп (рис. 2).

Планування прямого впливу – це планування цілеспрямованого впливу, який чиниться безпосередньо на міграційні події, їх причини і результати; змінює динаміку і характер міграції; має на меті до-

сягнення конкретних показників розвитку міграційних процесів; здійснюється профільними інституціями управління міграцією. Планування непрямого впливу – це планування цілеспрямованого опосередкованого впливу на міграцію через явища і процеси, які, у свою чергу, є чинниками її розвитку; змінює динаміку і характер процесів, пов'язаних із міграцією; має на меті досягнення конкретних показників їхнього розвитку; здійснюється різними інституціями, які не є компетентними безпосередньо в управлінні міграцією. Ключовими результатами цього етапу є завершення планування міграційної політики.



Рис. 2. Реалізація планування міграційної політики (розроблено автором)

6. Оцінка та моніторинг. Цей етап передбачає систематичне відстеження прогресу планування міграційної політики з метою її вдосконалення. Показники міграції та вплив міграції на державні цілі можуть мати різні форми. Тип індикаторів, що підходять для моніторингу ситуації, залежить від національного контексту, ступеня розвитку статистичних установ, наявності даних тощо. Що стосується міграційних показників, то є прямі та непрямі показники міграції. Прямі показники включають інформацію про кількість мігрантів, склад сім'ї мігрантів, вік, стать, країни народження, країни громадянства, професії, цілі та тривалість перебування, а також показники інших аспектів міграційних процесів, як-от грошові перекази. Непрямими показниками можуть бути чисельність населення, зростання та щільність населення тощо. На цьому етапі відбувається визначення відповідних систем моніторингу й оцінки, проводиться зістав-

лення відповідних показників і даних, визначаються потреби в додатковому зборі даних та дослідженнях, забезпечується залучення ключових зацікавлених сторін до процесу моніторингу й оцінки та створення механізмів підзвітності, оприлюднюються та поширюються висновки.

Варто зазначити, що етапи взаємодіють не в жорсткому порядку. Наприклад, визначення критеріїв і методів, які можуть використовуватися для оцінки та моніторингу, важливе для планування дій або програм, оскільки вибрані мають бути контрольованими й оціненими. Крім того, фінансування здійснюється на середніх етапах циклу планування, але, можливо, розроблення забезпечення потрібне і на попередніх етапах циклу. Отже, планування міграційної політики є ефективним, коли цей процес розглядається як інтегративний, а не послідовний.

На всіх етапах є одна обов'язкова умова – широкомасштабні консультації. Щоб планування було ефективним та стабільним, необхідно залучати уряд, громадянське суспільство, науковців, мігрантів, асоціації діаспор, приватний сектор та інші зацікавлені сторони.

Крім того, у плануванні міграційної політики необхідно дотримуватися таких принципів:

1. Сильна політична підтримка на високому рівні. Це передбачає інтеграцію міграційної політики з політиками інших галузей на державному рівні.

2. Превалювання уряду та національних інтересів над іншими учасниками процесів управління міграцією.

3. Залучення широкого кола зацікавлених сторін. Це необхідно для того, щоб зробити ключових зацікавлених сторін партнерами в процесі планування. Зацікавлені сторони можуть запропонувати різні погляди, нову інформацію та дані, політичну та моральну підтримку, а також фінансування.

4. Спільне розуміння цілей. Це важливо для того, щоб уникнути розбіжностей та забезпечити чітке бачення, прозорість та регулярний діалог між зацікавленими сторонами, що є ключовими елементами для створення та підтримки вектора дій. Це також важливо для визначення пріори-

тетів для створення державної міграційної політики [4].

У такому контексті нормативно-правова основа для формування єдиної системи планування державної міграційної політики України потребує вдосконалення. Необхідно законодавчо закріпити положення, що регламентують функціонування і розвиток системи планування, що охоплює державне прогнозування, програмно-цільове і територіальне планування та моніторинг їх реалізації. Крім того, повинні бути встановлені повноваження і відповідальність учасників процесів планування.

Висновки і пропозиції. Планування дозволить дати наукове обґрунтування і розробити ефективні механізми реалізації державної міграційної політики, забезпечить узгодження та комплексне поєднання інструментів державного впливу між собою, надасть можливість здійснювати стратегічний контроль планових показників досягнення державних цілей, перетворить вітчизняну державну міграційну політику на дієвий ресурс демографічного та соціально-економічного розвитку України. Воно є поетапним процесом. Планування міграційної політики має корелювати з ре-

альними механізми ухвалення політичних рішень, забезпечувати політичну стабільність, стати точкою поєднання й узгодження всіх інтересів та запобігати конфліктам і кризовим явищам. Подальше дослідження вдосконалення теоретичних засад планування державної міграційної політики буде сприяти підвищенню її ефективності та забезпечить соціально-економічний розвиток України.

Список використаної літератури:

1. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. М.: Дело, 1992. 702 с.
2. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем: монографія / С. Домбровська, В. Коврегін, А. Помаза-Пономаренко, О. Коленов. Х.: НУЦЗУ, 2017. 244 с.
3. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: монографія / В. Горбулін, А. Качинський. К.: НІСД, 2010. 288 С.
4. Mainstreaming migration into development planning. A handbook for policymakers and practitioners. URL: http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/uploads/UNCT_Corner/theme7/mainstreamingmigration.pdf.

Хайсал Луай Муц. Теоретические подходы к планированию миграционной политики

В статье рассмотрены вопросы теоретических подходов к планированию государственной миграционной политики. Рассмотрены основные этапы этого процесса и приведена их характеристика. Отмечено, что планирование миграционной политики наиболее эффективно, когда этот процесс рассматривается как интерактивный и сопровождается широкомасштабными консультациями.

Ключевые слова: миграция, планирование, этапы планирования, государственная политика, миграционная политика.

Haysal Luai Muzz. Theoretical approaches to planning migration policy

The article deals with the issues of theoretical approaches to the planning of the state migration policy. The main stages of this process and their characteristics are considered. It is noted that migration policy planning works most efficiently, when the process is considered as iterative and accompanied by large-scale consultations.

Key words: migration, planning, stages of planning, state policy, migration policy.