

УДК 340.134

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: НЕОБХІДНІСТЬ ВЗАЄМОЗАЛЕЖНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ТА СИТУАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Надія ПАВЛІВ-САМОЇЛ,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

АНОТАЦІЯ

У статті аргументується необхідність застосування взаємозалежних форм управління міграційною системою: стратегічного та ситуативного управління. Здійснюється аналіз наукових позицій поняття міграційної політики, способів регулювання міграційної системи із поєднанням стратегічного та ситуативного управління. Обґрунтовано позицію, що міграційна політика, як правило, має стратегічний характер управління міграційною системою, однак виникає необхідність застосування ситуативного регулювання, але з урахуванням принципів стратегічного управління. З'ясовано, що зміни в міграційній системі визначають міграційну політику, вимагають адекватних змін, які мають ураховувати зміст цих змін і організовувати політику в нових умовах. Стратегічне та ситуативне управління міграційною системою має узгоджуватись на глобальному рівні з урахуванням сталих та домінуючих критеріїв національної міграційної системи.

Ключові слова: міграційна система, національна міграційна система, міграційна політика, стратегічне управління, ситуативне управління.

MIGRATION POLICY: THE NEED FOR THE INTERDEPENDENT STRATEGIC AND SITUATIONAL MANAGEMENT

Nadiia PAVLIV-SAMOIL,

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Law and Process
of the Educational Institute of Law and Psychology
of the National University "Lviv Polytechnic"

SUMMARY

This article gives reasons for the need to apply interdependent forms for the management of the migration system: strategic and situational management. It also presents analysis of the scientific positions of the notion of migration policy, methods of regulation of the migration system combining strategic and situational management. The article substantiates the point that migration policy, as a rule, has the strategic character of managing the migration system although there appears the need for applying the situational management however taking into consideration the principles of strategic management. It specifies, that changes in the migration system determine the migration policy, require adequate changes that have to take into account the content of these changes and organize policy under the new conditions. The strategic and situational management of the migration system must be harmonized on the global level, taking into consideration invariable and dominant criteria of the national migration system.

Key words: migration system, national migration system, migration policy, national system, strategic management, situational management.

Постановка проблеми. Натеper в Україні наявна невідмінна міграційна політика без чітко обґрунтованих цілей, пріоритетів та критеріїв. Наукове дослідження і вирішення цих чи інших проблем державної міграційної політики вимагає загальнотеоретичної розробки, оскільки у сучасній юриспруденції вирішення окремих питань правового регулювання міграційного процесу і міграційного законодавства головним чином відбувається на галузевому рівні (переважно адміністративно-правовому).

У межах зазначеного постає необхідність дослідження проблеми міграційно-правової політики з урахуванням різних способів впливу на міграційну систему, уявляється актуальним як з погляду стратегічного, так і ситуативного управління, для можливості формування адекватної міграційно-правової політики України.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що міграційна система як суспільно-політичний феномен є одним із важливих елементів цілісної структури сучасного світу, чинником взаємозалежності міграційної політики між різними державами. Міграційна система спо-

нукає значні зміни як у країнах-донорах, так і в країнах-реципієнтах і є джерелом та наслідком цілого комплексу негативних явищ глобального рівня, які мають соціальний, політичний, економічний, культурний та релігійний характер, змушуючи коригувати, шукати нові методи, оптимальні заходи міграційної політики, що ставить перед суспільствами та державами нові виклики. В умовах загострення глобальних кризових явищ інтенсифікується рух міграційної системи з малоімовірним її прогнозуванням, відповідно, питання міграційної політики набуває неабиякої актуальності.

Стан дослідження. Управління міграційною системою як в Україні, так і у глобальному значенні досліджувалося багатьма науковцями. Серед них варто зазначити таких як: О. Власюк, С. Вовканич, Е. Лібанова, Ю. Макогон, О. Малиновська, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, М. Романюк, У. Садова, Л. Семів, О. Хомра, С. Чехович, М. Шульга та ін. Незважаючи на наявний вагомий доробок науковців, низка проблем нині залишаються невирішеними.

Метою написання статті є обґрунтування необхідності поєднання у міграційній політиці стратегічного та ситуативного управління, які диктуються кризовими явищами у суспільній системі, вимогами часу, узагальненням завдань, які виконують елементи міграційної системи, та виділення способів, що ґрунтуються на сучасних принципах управління і дають змогу послідовно ці зміни реалізувати.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі часто досліджуються гострі питання недоліків міграційної політики, класифікації причин міграційних потоків та пропозицій можливих заходів уникнення тих негативних наслідків, які несе з собою непрогнозована міграційна система.

Всі дослідження міграційної системи та міграційної політики дають право робити висновки, що фінансово-економічні результати, політична стабільність характеризують управлінську ефективність діяльності будь-якої держави, яка впливає на рух міграційних потоків. Сучасний стан світової міграційної системи та перспективи прогнозування подальшого напрямку та її руху все ще залишаються пов'язаними з нестабільними світовими тенденціями.

«У другій половині XX ст., – пишуть І. Алешковський та В. Іонцев, – людство стало свідком непереборної і незворотної сили процесів глобалізації, які так чи інакше охопили всі сфери суспільного життя і створюють глобальну за своїм масштабом систему взаємозалежності країн і народів світу» [1, с. 17]. На початку XXI ст. ми є свідками негативних наслідків і кризових процесів глобалізації, агресивності, нетерпимості до поглядів і бажань окремих країн на власний вибір напрямку розвитку та самостійного вибору політичного вектора, самоствердження одних держав за рахунок порушення всіх нормативно-правових та природно-правових принципів співжиття, співіснування суспільних систем.

Відповідно до сучасних умов виникає необхідність дослідження нових суспільних трансформацій та умов, за яких важко говорити про можливість обґрунтування та планування сталого розвитку, а більшою мірою необхідно обґрунтовувати необхідність ситуаційного впливу на системи, що має стати основою за сучасних нестабільних умов, але з урахуванням обов'язкового забезпечення суспільної цілісності та рівноваги інтересів усіх суб'єктів міграційної системи, взаємопорозуміння особистостей та збереження індивідуальності та самоідентичності кожного.

Ми погоджуємось з думкою А. Сингаївської, що синергія як життєдайна енергія складників системи, яким притаманне вироблення дієво-оптимальних засобів і скеровування рушійних сил, має ймовірність досягати найвищого прояву в самоздійсненному (самосформованому) організмі. В еволюції відкритих (живих) організмів вирішальними стають якісні характеристики: життєва сила, вдосконалення параметрів (для суспільства – це якість життя людей), пристосованість до оточення і здатність до виживання в наявних умовах. Спектр сучасних досліджень у галузях нейрофізіології, біології, психології, біоетики, філософії дає змогу розвинути концепцію життєдіяльності людини як синергетичного утворення [2, с. 94].

Суспільство є найзагальнішою складною відкритою системою, суб'єктами якої є особистість, взаємозв'язки, діяльність, наслідком якої є визначення соціальних функцій та статусів, ролей у цій системі, визначення цінностей та порядку утворення відносин, і в ідеальному варіанті з урахуванням інтересів та потреб особистості. Суспільна система (більшою мірою) є саморегулюючою системою та самовідтворюючою та включає підсистеми, які взаємопов'язані між собою та у сукупності формують систему суспільства.

Відповідно, і міграція як реалізація права на пересування та вільний вибір місця проживання, вибору місця

роботи – найважливіший феномен реалізації особистісних прав. Однак щоб цей феномен став засобом реалізації прав, необхідні чинники, які спонукають до порядкуутворення чи хаотичного утворення нової системи [3, с. 126].

На цьому історичному етапі всі зміни руху підсистем суспільної системи мають глобалізаційний характер.

Цілком погоджуємось в цьому разі з думкою М. Мамедбекової, яка висловила морально-ціннісне та цивілізаційне бачення глобалізаційних процесів: «В умовах глобалізації – розширення і збільшення протяжності та інтенсивності економічних, культурних і фінансових зв'язків у всьому світі – ми все більше живемо не в просторі місць, а в просторі потоків. Простір скорочується, час зникає, світ стискається, скручується, здавалося б, стає все більш єдиним. Процеси соціальної взаємодії інтенсифікуються, набуваючи небаченої раніше динаміки. Таким чином, людство вступило в край складну епоху існування, коли світ одночасно організується і хаотизується, глобалізується і локалізується, об'єднується і поділяється» [4].

Утім, варто відзначити базові методи в синергетичній парадигмі побудови різноманітних модусів, а саме (або хоча б наприклад): синтез багатоманіття, інтегрування змісту і форм, аналіз засад та поелементного складу явища, комплексна взаємодія різнорідних складників, динамічне функціонування, поєднання синтетичного та аналітичного у досліджах тощо. І так приходимо до загальнофілософських засад пізнання й освоєння світу, базових законів діалектики, діалектичного методу у філософській традиції [2, с. 94].

Розглядаючи міграційну систему як відкриту систему, яка здатна до самоорганізації, однак погоджуємось, що «Безвідповідально покладатися лише на процеси самоорганізації... Вирішальна зміна має полягати в тому, що всі надбання винахідницьких можливостей еволюції людини спрямовуються не на оптимізацію короткострокового комфорту, як це було раніше, а на пошук довгострокових виходів із кризи» [5, с. 156].

Нині рух міграційної системи перебуває на тому парадигмальному переломі, що зобов'язує врахувати масштабні, причинно-наслідкові, характер та передумови руху, зміни та прогнозованості, всі негативні наслідки, які висунуті об'єктивними вимогами часу на глобальному рівні. Говорити про якісні зміни у глобальній міграційній системі можна тоді, коли відомий чи можливо прогнозований напрям та шлях її руху. Деякою мірою ці знання забезпечує стратегічний вплив та стратегічне управління – процес дослідження, формування та реалізації стратегій розвитку відносин суб'єктів системи. На поточний момент ми часто зустрічаємось з проблемою впливу на ті чи інші суспільні системи, в тому числі і систему міграції, коли розробляються стратегії, які не реалізуються через те, що не враховують взаємодію всіх системоутворюючих елементів, які окремо є критерієм і невід'ємним компонентом новоствореної моделі суспільної системи та фактором формування напрямку її руху. До причин такого стану можна віднести відсутність поєднання стратегічного методу впливу з ситуативним методом впливу на суспільну систему. Для досягнення найефективнішого впливу виникає необхідність у переосмисленні низки понять, критеріїв, моделей, технологій і методів забезпечення трансформування наявного напрямку, стану системи на якісно новий рівень.

Ми погоджуємось з Ж. Полавською та А. Полянською, що еволюційний перехід парадигми стратегічного управління полягає у зміні основних наукових принципів і підходів, зумовлених безперервним зростанням наукового знання і практичного досвіду. Вимагає виділення базових положень стратегічного управління з урахуванням пріоритетних чинників сучасного розвитку [6, с. 110].

Розглядаючи міграційну систему як глобалізаційний феномен, варто погодитись з точкою зору Т. Цуркан, яка зазначає, що слід розрізняти поняття міграційної системи в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні поняття «міграційна система» позначає групи країн, між якими є відносно масштабні та стійкі міграційні зв'язки. Це визначення відповідає вимогам класифікації міграційних утворень, що існують у світі. А у вузькому розумінні міграційна система – це підсистема соціальної системи, сукупність внутрішньоузгоджених і взаємопов'язаних компонентів у конкретному суспільстві: засобів та інститутів, що функціонують з метою координації міграційних потоків («статичні» компоненти) і міграційних процесів («динамічні» компоненти). Саме у такому розумінні цей термін використовується у словосполученні «національна міграційна система». При цьому акцент робиться на внутрішньозмістовому боці міграційної системи. Поняття міграційної системи у вузькому розумінні є необхідним для розкриття її елементного складу [7, с. 7].

Однак за сучасних світових політико-економічних ситуацій, негативних процесів, завдяки яким міграційна система та національна міграційна система набувають непрогнозованого руху та спонукають до застосування ситуативного управління такого процесу з урахуванням нових критеріїв. Як сталі, так і змінні критерії, які формуються залежно від конкретної ситуації і вплив їх на рух міграційної системи важко передбачити і спрогнозувати, тому видається необхідність застосування у міграційній політиці ситуативного методу, однак не завжди це тягне за собою позитивні наслідки для суспільства загалом, а в окремих випадках важко передбачити низку додаткових негативних наслідків конкретного заходу.

На сучасному етапі економіко-політичного розвитку як окремих країн, так і на глобальному рівні серед основних передумов змін у сфері стратегічного управління варто звернути увагу на:

- зміну парадигми управління (перехід від наукового підходу до реалізації взаємозалежного управління, орієнтованого не тільки на економічні потреби та інтереси суб'єктів міграційної системи, а у поєднанні з принципами справедливості і доброти та використання повною мірою талантів людей);

- застосування ситуаційного управління, актуальність якого визначають динамічні і важкопрогнозовані зміни суспільної системи.

Застосування ситуативного управління міграційною системою має враховуватись державою для планування стратегічного управління, для уникнення непередбачуваного сценарію руху та напрямку міграційної системи. Зазначення пропозиції управління необхідно враховувати як в управлінні міграційною системою, так і національною міграційною системою, оскільки непрогнозованість, неуправління однієї системи має непередбачуваний вплив на іншу систему.

Ми підтримуємо думку О. Риндзак, що державна міграційна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів, а також пов'язаних з ними факторів з метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів, гармонізації індивідуальних і суспільних інтересів, яка у тісній взаємодії з іншими видами політики покликана сприяти покращенню якості життя населення і цілісності соціуму, а також відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності. Головна роль у формуванні й реалізації міграційної політики має належати державним структурам, які створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що належать до їх компетенції. Недержавні інститути, співпра-

цюючи з органами державної влади або ж діючи самостійно, відіграють допоміжну роль у регулюванні міграційних процесів [8, с. 73]. Виходячи з такого твердження, діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів має цілеспрямований характер, ми б сказали, стратегічний характер, однак варто зазначити, що в окремих непередбачуваних випадках виникає необхідність застосування ситуативного регулювання. Зазначене грамотне та професійне поєднання матиме позитивний вплив на міграційну систему, будуть враховані найоптимальніше всі інтереси суб'єктів системи та мінімізовані негативні наслідки непередбачуваного руху міграції.

Що стосується головної ролі у формуванні й реалізації міграційної політики державних структур, які створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що належать до їх компетенції, то їхня діяльність базується на стратегічних принципах. Не варто применшувати роль у міграційній політиці недержавних інститутів, ми б зазначили, що, крім допоміжної, відіграють у регулюванні міграційних процесів визначальну роль, визначають рух міграції, оскільки мають можливість швидше діяти ситуативно в тому чи іншому разі.

Варте уваги судження, що міграційно-правова політика – це вибір певних, найчастіше стратегічних, узгоджених і цілеспрямованих правових рішень та способів їх здійснення у міграційній сфері суспільства, спрямованих на виконання комплексу заходів, пов'язаних із питаннями надання іммігрантам права на тимчасове проживання, отримання посвідки на проживання і громадянства, контролю за нелегальною імміграцією, включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючого суспільства, забезпечення захисту прав і свобод емігрантів [7, с. 8]. Саме уточнення «найчастіше стратегічних» і зумовлює факт необхідності в окремих непередбачуваних випадках ситуативного управління.

Як міграційна система формується під впливом і дією багатьох обставин, ситуацій, факторів, так і міграційна політика реагує на рух міграційної системи та вимагає врахування тих змін, які спонукають цей рух. У суспільній системі поява тих чи інших ситуацій, обставин не завжди мають прогнозований характер і не відповідають стратегічному врегулюванню, що у цій ситуації вимагає ситуативного способу управління.

Оскільки міграція перебуває на маргінесі політичних процесів, закономірно, що не внутрішньополітична ситуація, а значною мірою зовнішньополітичні, зокрема євроінтеграційні міркування, визначали напрям розвитку міграційної політики України. Разом із тим необхідно відзначити, що зростає і набирає сили новий чинник впливу на владу і політиків у напрямі удосконалення міграційної політики держави, а саме громадянське суспільство, передовсім організації, створені самими мігрантами, як за кордоном, так і в Україні [9, с. 11].

Вимоги громадянського суспільства здатні активізувати розвиток міграційної політики, а тісна співпраця з недержавними інститутами здатна забезпечити якісне врегулювання міграційної системи у відповідності до суспільних змін та потреб особистості.

Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, який тісно пов'язаний з іншими її складниками як внутрішньо-, так і зовнішньополітичного характеру. Вона є елементом політики народонаселення і водночас як один із засобів проектування бажаного населення і робочої сили – частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, з одного боку, спрямована на планування руху населення, а з іншого – виконує функції контролю за

ним, є реакцією держави на стихійні переміщення людей [10, с. 68].

Цілковито погоджуємось з науковцем, що міграційні процеси в сучасному світі формуються під впливом і дією багатьох факторів, обставин, ситуацій. Отже, ці ж фактори накладають відбиток на міграційно-правову політику сучасної держави. Здійснений аналіз дає змогу виділити загальні і специфічні фактори, що впливають на міграційно-правову політику сучасних держав у рамках крупних міграційних систем, що визначають вектори їх розвитку. Якщо загальні фактори впливають на міграційно-правову політику всіх держав світу, то специфічні – лише в рамках окремих міграційних систем або країн. Серед загальних факторів можна виокремити такі: процеси глобалізації й інтеграції, діяльність крупних транснаціональних корпорацій, загальнолюдські цінності і загальновизнані стандарти у сфері прав і свобод людини; демографічний розвиток країни, тенденція до підризу суверенітету держав, особисті і сімейні обставини громадян, матеріальний і культурний рівень життя населення, соціально-політична ситуація у країні, економічна кон'юнктура, становище на ринку праці, суспільна безпека тощо [7, с. 17].

Переосмислення стратегічного управління у міграційній політиці супроводжується визнанням необхідності застосування сучасних способів управлінської діяльності, серед яких заслуговує на особливу увагу ситуаційне врегулювання міграційної системи. Традиційно його застосування пов'язують із непередбачуваними обставинами, настанням кризових явищ, за яких вимагається швидке вирішення питань управління міграцією для уникнення розвитку негативних наслідків міграційного руху. Однак ми наполягаємо, що його можливості застосування є значно ширшими, виникає необхідність за сучасних кризових умов урахувати у разі стратегічного управління ситуаційні способи не тільки недержавними інститутами у сфері міграції, а й державними органами, що дасть можливість ефективніше та якісніше реагувати на зміни міграційної системи. Хоча ситуаційний спосіб урегулювання має окремі позитивні переваги, однак не варто применшувати і ризики його застосування. Ситуаційність в управлінській діяльності виникає як результат особливої гостроти необхідності врегулювання випадку, який виходить за межі прогнозованості та за межі стратегічного управління, за таких умов виникають обставини, через які міграційна політика ще неготова або неспроможна впливати на ситуацію, відсутності таких ситуацій у минулому, обмеження або невизначення певних функцій за конкретними суб'єктами, відсутність якісного прогнозування, що зрештою збільшує ризики.

Враховуючи наростання обсягів міжнародних переміщень, їх різнохарактерність та різновекторність, завдання держави щодо регулювання міграційних процесів надзвичайно ускладнюються. Крім іншого, держави обмежені в своїх діях унаслідок декларованих ними принципів поваги до прав людини та взятих на себе міжнародних зобов'язань. Тому питання змісту, предмета, сутності та особливостей міграційної політики привертає дедалі більшу увагу як політиків-практиків, так і науковців [10, с. 67].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновки, що зміни в критеріях міграційної системи, які визначають міграційну політику, вимагають адекватних змін на рівні державного впливу, яка враховує зміст цих змін, має бачення майбутнього руху міграційної системи і знає, як

організувати міграційну політику в умовах таких змін. За таких умов є необхідність застосування ситуативного управління, яке базуватиметься на принципах стратегічного управління, і тільки з таким взаємозв'язком можна мінімізувати вплив непередбачуваних ситуацій на міграційну систему, сформувати міграційну політику, прийнятну для всіх суб'єктів такої системи.

Список використаної літератури:

1. Шиманська К.В. Міграція людських ресурсів в умовах геоekonomічних трансформацій: регіональний вимір : монографія. 2017. Житомир : ЖДТУ. 588 с.
2. Сингаївська А. До стійкого майбутнього у синергії чи діалектичного розвитку? На шляху до синтезу філософії, науки та релігії. *Людина. Всесвіт. Абсолют. Класичний, неокласичний, постнеокласичний та езотеричний підходи*. Матеріали IV всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 19–20 квітня 2013 р.). Львів : НУ «Львівська політехніка», 2013. С. 90–97.
3. Павлів-Самойл Н.П. Застосування синергетичних концепцій при дослідженні міграції у філософсько-правовому контексті. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки»*. 2017. № 865. С. 122–128.
4. Мамедбекова М.О. Международная трудовая миграция в контексте глобализации. ФГОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». 2009. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=12860709>.
5. Бек У. Что такое глобализация? / Перевод с нем. А. Григорьева и В. Седельника. Москва : Прогресс-Традиция, 2001. 304 с.
6. Поплавська Ж.В., Полянська А.С. Зміна парадигми стратегічного управління на підприємстві в умовах сучасного розвитку. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Серія. «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку»*. 2013. № 778. С. 109–116.
7. Цуркан Т.Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2010. 24 с.
8. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки. *Економіка України*. 2016. № 12 (661). С. 72–81.
9. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. *Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. Аналітична записка М1/2014*. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf (дата звернення: 08.08.2019).
10. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Павлів-Самойл Надія Петрівна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Pavliv-Samoil Nadiia Petrivna – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Law and Process of the Educational Institute of Law and Psychology of the National University "Lviv Polytechnic"

Pavliv.samoil@gmail.com