

**ЗМІНИ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У
ТРЕНДІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ****Затонацька Т.Г.,***д.е.н., професор, професор кафедри економічної кібернетики, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна*tzatonat@ukr.net**Анісімова О.Ю.,***к.е.н., старший науковий співробітник сектору аналізу фінансування освіти відділу статистики та аналітики освіти ДНУ «Інститут освітньої аналітики», Київ, Україна*olgaanisimova@ukr.net**Затонацький Д. А.,***аспірант, Національний інститут стратегічних досліджень, Київ, Україна*dzatonat@ukr.net

Із розвитком глобалізаційних процесів та достатньо вільного переміщення робочої сили, кваліфікованого персоналу, проблема легальної та нелегальної міграції поступово стала складовою державної політики для багатьох країн світу. Метою статті є визначення пріоритетів державної міграційної політики щодо легальних, нелегальних мігрантів та біженців та формування рекомендації щодо вироблення чітких та прозорих правил державної міграційної політики країни з врахуванням міжнародного законодавчого поля та в контексті економічної безпеки. Проаналізовані основні тенденції міграційних процесів і встановлено, що за останні 30 років спостерігається бурхливе зростання кількості міжнародних мігрантів та біженців, що створює навантаження на економіку приймаючих країн. Доведено, що міграція впливає на основні складові національної безпеки, причому особливо виразним є вплив на економічну безпеку країни. Як наслідок, при формуванні державної міграційної політики необхідно враховувати всі наслідки щодо національної безпеки країни. Визначено основні складові державної міграційної політики, проведено аналіз основних теорій та підходів до міграційної політики стосовно легальної міграції. Встановлено основні проблеми державної політики щодо нелегальної міграції та біженців. Проаналізовано державну міграційну політику на прикладі країн ЄС та подолання ними міграційної кризи та кризи біженців. Виокремлені основні пріоритети міграційної політики, виходячи з міркувань національної та економічної безпеки, такі: цілеспрямоване залучення іммігрантів та політика щодо нелегальної міграції та біженців. Розглянуті три основних підходи до залучення іммігрантів – заохочення усіх типів імміграції, створення максимальних бар'єрів на шляху імміграції та заохочення окремих цільових груп іммігрантів. Що стосується нелегальної імміграції, то держава може займати жорстку позицію або дозволяти її для поповнення робочої сили. Державна політика щодо біженців визначається нормами міжнародного права. Доведено, що національні міграційні політики потребують адаптації до сучасних умов світового господарства, і встановлено, що серед основних пріоритетів необхідно включити транспарентність, довгострокове прогнозування потреб ринку праці, встановлення чітких критеріїв допуску мігрантів та боротьбу з нелегальною міграцією, що є складовою міжнародної злочинної діяльності.

Ключові слова: міграційна політика, економічна безпека, міжнародні мігранти, біженці, національна безпека

DOI: 10.21272/1817-9215.2021.2-12

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міграція не є новим явищем. Вона існувала ще за давніх часів, однак її масштаби та відстань були порівняно незначними. Із розвитком глобалізаційних процесів та достатньо вільного переміщення робочої сили, кваліфікованого персоналу, проблема легальної та нелегальної міграції поступово стала складовою державної політики для багатьох країн. На тлі пандемії, світової економічної кризи, військових конфліктів міграційна політика стала обов'язковою складовою державної політики в цілому. Особливого значення для національної та економічної безпеки останнім часом стала набувати міжнародна міграція, тому державна міграційна політика та її пріоритети є визначальними для національної та економічної безпеки. Важливою складовою міграційної політики є принципи залучення міжнародних іммігрантів до національної господарської системи, ставлення до нелегальних іммігрантів та політика щодо

біженців. Яскравим прикладом формування національної та наднаціональної міграційної політики є міграційна політика країн ЄС, що показала значні розбіжності та невідповідності між національними міграційними політиками країн-членів. Враховуючи той факт, що українці активно залучені до процесу міжнародної міграції, актуалізується проблема вироблення певних та прозорих правил при формуванні державної міграційної політики та її кореляції з економічною безпекою країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання міграції, міграційної політики та їх вплив на міжнародну безпеку є широко дослідженим у науковій літературі. Зокрема, Р.Кінг, Р. Скеддон, Дж. Аранго присвятили свої дослідження теоріям та типології міграції, М. Чайка, Х. де Хаас досліджували питання глобалізації міграції та пришвидшення її темпів. Також, в науковій літературі багато досліджень присвячено проблемі міграції у ЄС, зокрема, Е. Коллетт, Х. МакКарті, М. Бентон розглядали питання основних напрямів міграції на рівні ЄС, Дж. Естевенс досліджував міграційну кризу у Європі та її зв'язок з національною безпекою, А. Ньюсом, М. Ріддерволд, Дж. Трондал намагалися дати визначення міграційної кризи, а П.Бендел і А.Сервент розглядали політику країн ЄС щодо біженців. Однак питання впливу міжнародної міграції на економічну складову національної безпеки залишається ще недостатньо вивченим.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета статті полягає у визначенні пріоритетів державної міграційної політики щодо легальних, нелегальних мігрантів та біженців та формування рекомендацій щодо вироблення чітких та прозорих правил державної міграційної політики країни з врахуванням міжнародного законодавчого поля та в контексті економічної безпеки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Міграція є звичайним явищем, що існувало протягом тривалого часу та сприяло розвитку світового господарства. Вона була рушійною силою освоєння нових територій, розвитку науки і техніки, допомагала прискорити взаємопроникнення культур і цивілізацій. У другій половині ХХ століття міграція набула масового характеру та стала складовою державної політики. Хоча для національної й економічної безпеки внутрішня міграція також є важливою проблемою, але найбільше загроз несе в собі саме зовнішня, тобто міжнародна міграція. Саме завдяки зовнішній міграції формується міжнародний ринок робочої сили, що включає різноспрямовані потоки трудових ресурсів, які рухаються через національні кордони, а також сприяє розвитку регіональних ринків робочої сили [1].

Міграційний рух робочої сили, а також інші види міжнародної міграції існували вже дуже тривалий час. Однак, загострення проблем з мігрантами та біженцями в усіх регіонах світу, викликані зростанням глобальної нерівності, розгортанням політичних та збройних конфліктів, призвели до змін у пріоритетах державної міграційної політики. У ХХ столітті із розвитком транспорту почався бурхливий розвиток міграції. Тривалий час більшість розвинених держав з прихильністю ставилася до іммігрантів, оскільки вони дозволяли збільшити робочу силу, не витрачаючи додаткові кошти на освіту та підготовку робітників. З часом, в науковій літературі та на практиці сформувався три основні підходи до формування пріоритетів державної міграційної політики, що визначалися потребами національного господарства та економічної безпеки: всіляке заохочення імміграції, створення серйозних перешкод для імміграції та використання різних інструментів стимулювання для заохочення певних категорій іммігрантів.

Наприкінці ХХ століття почалося стрімке зростання не тільки міжнародних мігрантів, але й біженців, які становлять певну проблему для приймаючих країн, оскільки вони є реципієнтами соціального захисту. Як наслідок, розвинуті країни, що заохочували не тільки легальну, але й нелегальну міграцію, постали перед

необхідністю фінансування програм по підтримці біженців на тлі глобальної економічної кризи. Як наслідок, пріоритети державної міграційної політики зазнали значних змін. Пріоритетом країн стало залучення легальних цільових груп іммігрантів, що принесуть максимальну користь для національного господарства та становлять мінімальну загрозу національній та економічній безпеці країни. Нездатність виробити спільну міграційну політику, створити універсальні принципи та пріоритети показали глибокі економічні розбіжності у рівні розвитку різних країн ЄС та створили всі передумови для розгортання міграційної кризи в цих країнах [2].

Можна виділити дві основні складові сучасної міграції: легальна міграція та нелегальна міграція та біженці. Легальна міграція передбачає, що держава свідомо залучає окремі категорії населення до в'їзду до країни з метою подальшої зайнятості або інших цілей, що сприяють економічному зростанню та розвитку приймаючої держави. Політика щодо нелегальної міграції визначає відношення до біженців та іммігрантів, що прибули до країни незаконним шляхом. Вона може передбачати як негайне видворення нелегалів з країни, так і програму інтеграції таких іммігрантів до економічної системи та ринку робочої сили держави.

Починаючи з 70-х років ХХ століття спостерігалось стрімке зростання кількості мігрантів (див. Рис. 1). Якщо у 1970 році кількість міжнародних мігрантів становила 77,2 млн осіб, то вже у 2000 році, тобто за 30 років, їхня кількість подвоїлася і становила 156,9 млн осіб. За періоду з 2010 по 2019 рік стрімке зростання продовжувалося і у 2019 році кількість мігрантів вже сягала 271,6 млн осіб [3].

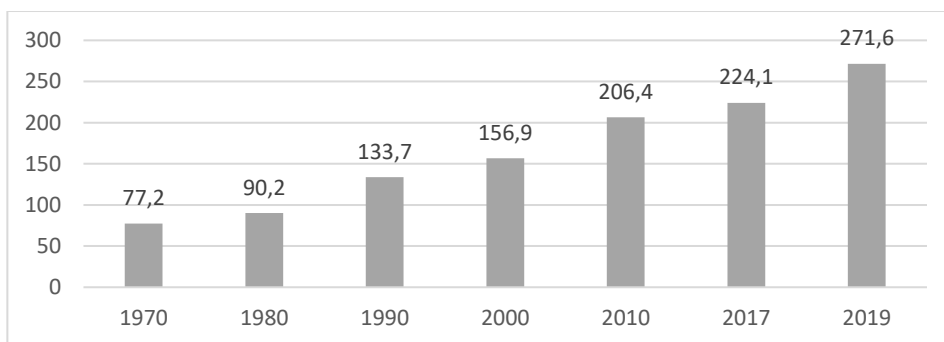


Рисунок 1 – Динаміка кількості міжнародних мігрантів, за винятком біженців, млн. осіб [2, с. 49; 3]

Іншою складовою міжнародної міграції, що становить загрозу для національної й економічної безпеки, є нелегальна міграція та біженці. Як можна побачити з Рисунку 2, кількість біженців також стрімко зростала у період з 1970 року.

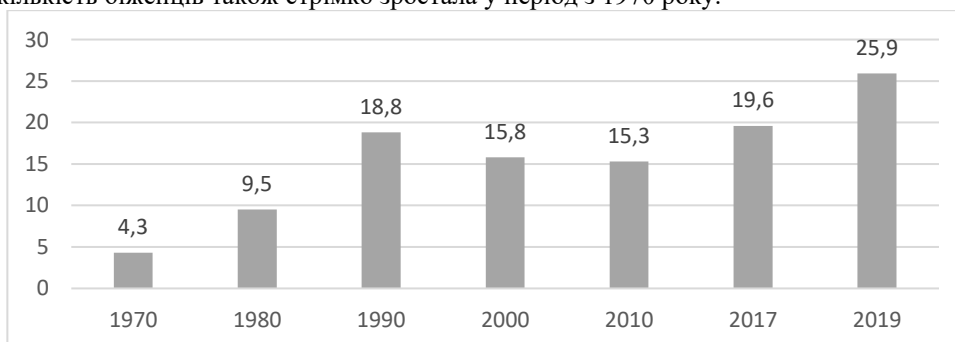


Рисунок 2 – Динаміка кількості біженців, млн. осіб [2, с. 49; 3]

Проблема біженців особливо загострилася у науковій літературі з розгортанням «кризи біженців» у Європі, однак, це не означає, що це питання є новим та

недослідженим. Проблему біженців не можна назвати новою загрозою міжнародній та національній безпеці. Бурхливий розвиток транспорту у ХХ столітті призвів до того, що кордони між державами стали більш «прозорими», а переміщення між країнами – значно легшим. Загострення цієї проблеми та сплеск її дослідження у науковій літературі розпочався у 90-ті роки ХХ століття. Питання полягає в тому, що в міжнародному праві існує відмінність між нелегальними іммігрантами та біженцями. Якщо країна має повне право відмовити нелегальному мігранту у перебуванні на своїй території, то біженцям вона повинна надати можливість подати заяву на отримання притулку, розглянути цю заяву та винести обґрунтоване рішення. Увесь цей час біженці мають право перебувати на території країни, що становить загрозу національній та економічній безпеці. Слід зазначити, що саме поняття біженців є одним з найбільш суперечливих у теоріях міжнародної політики та міжнародної безпеки. Питання полягає в тому, що не існує чіткого поняття та критеріїв визначення «біженця», саме це й призвело до міграційної кризи в ЄС у ХХІ столітті [4].

На інтенсифікацію міграції робочої сили, що є особливо важливою для економічної безпеки країни, впливають економічні та інші фактори. До неекономічних факторів можна віднести політичні, національні, релігійні, расові, сімейні тощо. Основним економічним фактором зовнішньої міграції є різний рівень економічного розвитку країн. Зазвичай, робоча сила мігрує з країн, що мають низький рівень життя, до країн, рівень життя в яких вищий. Фактично, різні розміри оплати праці є вирішальною економічною мотивацією міграції [5].

Іншим фактором економічного характеру, що викликає інтенсифікацію міграції робочої сили, є наявність природного безробіття в країнах з низьким рівнем розвитку. Із розвитком транснаціональних корпорацій та збільшенням іноземних інвестицій міграційні потоки некваліфікованої робочої сили також продовжували зростати. Зовнішня міграція в країнах, що мають середній рівень розвитку, пов'язана з бажанням населення підвищити свої доходи та рівень життя. В країнах, що мають низький рівень розвитку, або мають внутрішні конфлікти, зовнішня міграція зумовлена також неекономічними чинниками, тобто бажанням підвищити власну безпеку.

Традиційно вважалося, що міграція становить загрозу військовій безпеці країни, однак, із зростанням кількості мігрантів та біженців було встановлено зв'язок між міграцією та іншими складовими національної безпеки, серед яких слід особливо виділити соціальну, економічну, політичну, внутрішню та державну безпеку, а також безпеку навколишнього середовища (див. Рис. 3).

В контексті соціальної безпеки міграція становить загрозу для колективної національної ідентичності, тобто яким чином місцеві мешканці сприймають загрозу з боку іммігрантів для власної культурної, лінгвістичної, релігійної та національної ідентичності. Дана загроза виникає незалежно від типу міграції, хоча її вважають достатньо суб'єктивною, оскільки окремі держави притримуються принципів культурної диверсифікації, тоді як інші активно борються з проявами мультикультуралізму.

В контексті внутрішньої безпеки міграцію розглядають як додатковий фактор, що сприяє загрозі тероризму, міжнародній злочинності, прикордонному контролю тощо. При формуванні громадської думки найбільш часто використовується саме зв'язок між іммігрантами та зростанням внутрішніх терористичних загроз.

Так само, політичні загрози та загрози навколишньому середовищу з боку іммігрантів є скоріше суб'єктивною позицією, аніж доведеною емпіричним шляхом залежністю.

З іншого боку, емпірично доведено і активно досліджується вплив імміграції на економічну безпеку приймаючої країни та країни походження мігрантів. Встановлено, що міграція має як економічні переваги, так і економічні недоліки. Зокрема, вважається, що еміграція висококваліфікованих кадрів з країн, що розвиваються, до розвинених країн має негативні наслідки як для країни походження («витік мізків»), так і для приймаючої країни (додатковий тиск на місцеву робочу силу). Важливою

складовою є також грошові перекази мігрантів [6]. Наприклад, якщо у 2000 році загальний обсяг грошових переказів індивідів складав 126 млрд дол. США, то у 2019 році ця сума вже сягнула 689 млрд дол. США. З одного боку, грошові перекази мігрантів надходять до бідних країн, допомагають боротися з глобальною бідністю та сприяють економічному розвитку найбідніших країн світу. З іншого боку, ці кошти виходять з економіки приймаючої країни [3].

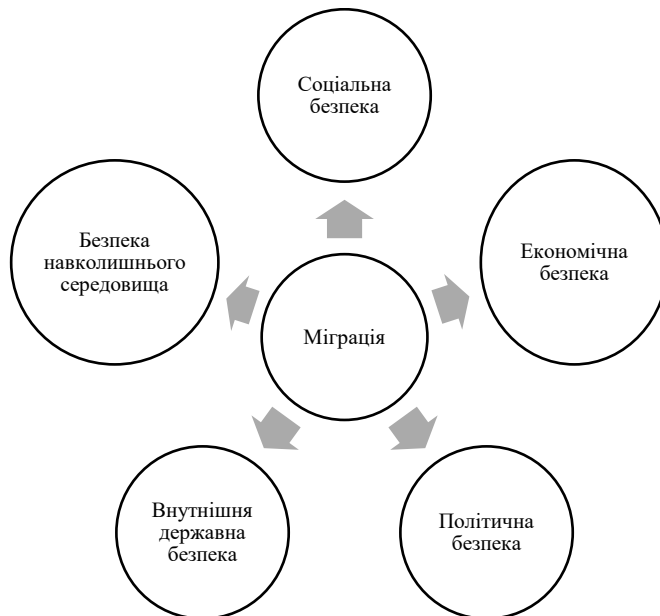


Рисунок 3 – Зв'язок між міграцією та національною безпекою
Джерело: побудовано авторами

Вважається, що міграція становить загрозу економічній безпеці приймаючої країни через ринок праці. Слід зауважити, що гіпотеза про те, що приплив іммігрантів збільшує безробіття серед місцевого населення та зменшує середній рівень заробітної плати не завжди підкріплена емпіричними даними. Це пов'язано з тим, що подібний вплив на економіку приймаючої країни визначається передусім поточною економічною ситуацією.

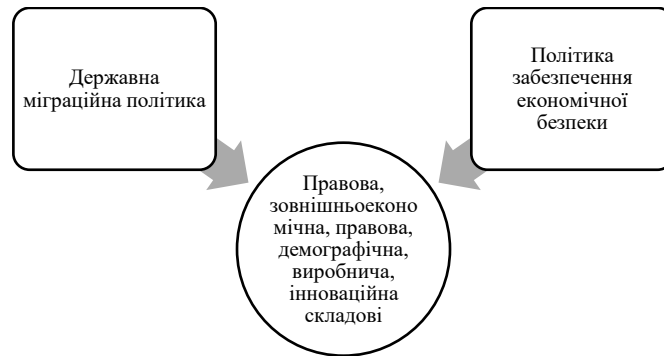
Із загостренням проблеми з біженцями загроза економічній безпеці полягає в тому, що держава повинна надавати їм соціальні гарантії та фінансові виплати. Дуже часто саме ці аргументи використовують місцеві політики для формування анти міграційних настроїв у суспільстві.

Інтенсифікація залежності між міграцією та національною безпекою зумовила необхідність модернізації пріоритетів державної міграційної політики та вироблення спільного міжнародного підходу до визначення основних принципів міграційної політики. Державна міграційна політика має декілька основних спільних складових із політикою забезпечення економічної безпеки (див. Рис. 4).

Таким чином, у сучасних умовах державна міграційна політика повинна узгоджуватися з політикою забезпечення економічної безпеки країни.

Державна міграційна політика кожної країни традиційно визначається багатьма чинниками. Дуже часто країни зацікавлені у припливі мігрантів, але висувають до них певні вимоги, оскільки вони намагаються отримати вигоду від міграції, при цьому мінімізувати також витрати, які завжди виникають на утримання мігрантів. Як наслідок, в науковій думці домінують три основні підходи до формування міграційної політики. Перший підхід є найменш розповсюдженим і є дещо ідеалістичним, оскільки він не отримав підтвердження на практиці. Згідно цього підходу, імміграція вигідна та

необхідна розвиненим країнам, оскільки в них спостерігається демографічна криза та дефіцит некваліфікованої робочої сили. На думку дослідників, імміграція допоможе вирішити демографічні проблеми та нестачу робочої сили.



*Рисунок 4 – Спільні елементи державної міграційної політики та політики забезпечення економічної безпеки
Джерело: побудовано авторами*

Другий підхід спирається на гіпотезу, що держава повинна будь-яким чином протидіяти імміграції. Такий підхід виходить із захисту внутрішнього ринку праці, оскільки вважається, що приплив мігрантів негативно впливатиме на рівень заробітної плати в країні, особливо для некваліфікованої робочої сили, тому це може викликати зниження загального рівня життя серед місцевого населення. Крім того, у дослідників викликає занепокоєння можливий вплив мігрантів на національну культуру та традиції.

Найбільш розповсюдженим підходом, що знайшов відображення у національних міграційних політиках, є визнання необхідності імміграції та наявності потенційних вигід від поповнення робочої сили на ринку праці, при цьому наголошується на необхідності суворих обмежень та регулювання міграційних потоків. Зокрема, основною умовою отримання дозволу на імміграцію певних категорій робочої сили є той факт, що іммігранти не повинні претендувати на робочі місця, які може заповнити внутрішня робоча сила. Дослідники вважають, що за таких умов імміграція сприятиме зростанню пропозиції на ринку праці без створення проблем для місцевих мешканців, а також дозволить захистити культуру та традиції в країні. В даному випадку також держава може проводити політику залучення висококваліфікованої робочої сили з інших країн, пропонуючи їм кращі умови праці. У такому випадку основну вигоду отримують приймаюча країна та мігранти, тоді як країна, з якої виїжджає робоча сила, втрачає значні ресурси [7].

Однак, існуюча ситуація з міжнародною міграцією у світовому економічному просторі створила необхідність адаптації пріоритетів державної міграційної політики до сучасних умов. З одного боку, це дозволить зміцнити економічну безпеку країни, з іншого - дозволить сформулювати державну міграційну політику, яка буде відповідати міжнародному праву та захищати національні інтереси країни. Обґрунтувати необхідність визначення нових пріоритетів державної міграційної політики можна на прикладі країн ЄС.

Тривалий час країни ЄС проводили політику залучення іммігрантів, особливо з країн з низьким рівнем розвитку. Це було пов'язано з демографічною кризою, небажанням місцевого населення працювати на посадах, що не вимагають кваліфікації та досвіду роботи, з низьким рівнем заробітної плати. Як наслідок, для іммігрантів створювалися сприятливі умови, вони отримували соціальну допомогу та підтримку при отриманні громадянства. Однак, із загостренням політичної й економічної ситуації у країнах Африки та Близького Сходу, почала зростати кількість іммігрантів, що не

тільки не поповнювали робочу силу, але й потребували від приймаючих країн додаткових витрат. Крім того, кризові явища у світовій економіці зменшили можливості країн ЄС надавати підтримку мігрантам. Поступово це призвело до того, що до країн ЄС почався наплив нелегальних мігрантів та біженців. Це змусило країни ЄС переглянути національні міграційні політики. Фактично, вже у 2014 році країни Європейського Союзу майже втратили контроль над міграційними потоками [9].

Вже з початку XXI століття регулювання міграційних процесів поступово ставало пріоритетним напрямом формування політики Європейського Союзу у сфері економіки та міжнародних відносин. Зокрема, ЄС намагався створити «всеосяжну міграційну політику», що передбачала визначення загальних базових принципів допуску громадян третіх країн на територію держав-членів ЄС, при цьому забезпечення охорони спільного кордону ЄС. Однак, під час переговорного процесу виявилось, що, оскільки країни ЄС доволі суттєво розрізнялися за рівнем соціального та економічного розвитку, структурою економіки, національними міграційними політиками, узгодити спільну стратегію у сфері міграційної політики виявилось дуже складно. Проблема також полягала в тому, що самі мігранти віддавали перевагу лише окремим країнам ЄС, тому їх не влаштовував переїзд до найменш розвинутих членів Євросоюзу, які вони розглядали як транзитні зони. Глобальна економічна криза 2008 року створила додаткові проблеми на шляху формування єдиної міграційної політики ЄС. Це було пов'язано з тим, що в деяких країнах-членах відбулося суттєве скорочення фінансування на реалізацію загальноєвропейських ініціатив, до яких відносилася й міграційна політика. Особливо це стосувалося південних країн ЄС, а також Ірландії, в яких мало місце суттєве скорочення бюджетних витрат, які одними з перших скоротили витрати на програми інтеграції іммігрантів [10].

Результатом цього стало загострення проблеми нелегальної імміграції до європейських країн, яку члени ЄС і досі не можуть вирішити. Зокрема, загострення конфліктів призвело до того, що у 2013 році спостерігався стрибок припливу нелегальних іммігрантів. Наприклад, у щорічному звіті агентства Фронтекс було зазначено, що у 2013 році до ЄС прибуло 107 тис. нелегальних іммігрантів, тоді як у 2012 році їх було лише 72,5 тис. На думку експертів Агентства, стрімкому зростанню кількості нелегальних мігрантів сприяли три основні фактори, а саме: збільшення кількості біженців з Сирії, постійний приплив нелегалів з Північної Африки до Італії, а також активізація проникнення іммігрантів через «західно-балканський шлях» [11].

Тривалий час країни ЄС дозволяли перебування на своїй території нелегальних мігрантів, які залучалися на ринок низько кваліфікованої робочої сили та фактично працювали на посадах, на яких не погоджувалося працювати місцеве населення. Вони погоджувалися на порівняно невелику зарплату, фактично не мали жодних прав і соціального захисту. Але із загостренням конфліктної ситуації в країнах Африки та Близького Сходу нелегальні мігранти почали прибувати до країн ЄС в статусі «біженців», тобто почали створювати навантаження на фінансові ресурси приймаючих країн. Більш того, окремі країни ЄС почали відмовлятися від перебування на їх території біженців, поки вони очікують вирішення питання про надання їм притулку, мотивуючи це відсутністю ресурсів [10].

Інша проблема з біженцями полягала в тому, що більша їх частина сама не бажала залишатися на території менш розвинутих країн, що мали можливість запропонувати набагато гірше соціальне забезпечення, тому вони фактично перетворилися на транзитні точки. Наприклад, на піку кризи у 2015 році біля 50 % біженців прибувало з Сирії, Іраку, Афганістану та Албанії, які прагнули отримати притулок у Німеччині та Швеції. В якості транзитних пунктів вони використовували Угорщину, Грецію, Італію, Австрію, Хорватію та Фінляндію. У відповідь Угорщина вдалася до закриття кордонів із Сербією, а Німеччина запровадила тимчасовий прикордонний контроль з Австрією. До подібних заходів вдалися також Австрія, Словаччина та Нідерланди. Більш того, в Угорщині будь-який нелегальний перетин кордону, незалежно від причини, став кримінальним злочином. Іншою проблемою для національної та міжнародної безпеки

стала поведінка біженців у приймаючих країнах та ставлення до них місцевого населення. Небажання біженців дотримуватися місцевих законів, норм і традицій, неповага до національної культури викликали спротив місцевого населення та внутрішні конфлікти, що стали загрозою внутрішній безпеці приймаючих країн [12].

Як наслідок, перед ЄС постало нове завдання, що полягало у розробці нових принципів і програми дій для імміграційної політики, що були б прийнятними для усіх країн-членів. На жаль, країни ЄС не спромилися сформувати спільну імміграційну політику, оскільки кожна країна має власні підходи та потреби в іммігрантах. Більш того, деякі члени ЄС категорично заперечували проти так званих «квот мігрантів», оскільки вони не бажали допускати біженців на свою територію. Зокрема, одним із гасел політичних сил Великобританії, що підтримували Brexit було недопущення нових іммігрантів на територію країни. Слід зазначити, що «загальна» імміграційна політика ЄС не передбачає наявності єдиного зводу правил, ідентичного для всіх країн, а лише слідування загальним установкам, цілям і принципам на основі субсидіарності. Незмінний той факт, що Європейський союз, незважаючи на важкі кризові часи, залишається і, мабуть, буде залишатися привабливим для громадян третіх країн протягом тривалого часу. У відповідь на міграційну кризу в ЄС та низці інших країн світу, у вересні 2016 року ООН ухвалила Нью-Йоркську декларацію щодо біженців та мігрантів, яка передбачала досягнення у майбутньому глобальних домовленостей щодо регулювання міжнародної міграції, створення спільних стандартів ставлення до мігрантів і біженців [13].

У співробітництві з ООН в Україні було створено та у липні 2017 року ухвалено Кабінетом міністрів України «Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року», що передбачає досягнення за цей період 13 основних цілей, серед яких скорочення адміністративних бар'єрів на шляху вільного руху населення України; зниження негативного впливу еміграції з України та сприяння розвитку держави; створення умов для повернення українських мігрантів на батьківщину; сприяння регулярній міграції до України у відповідності до соціальної та економічної політики країни; забезпечення успішної інтеграції іммігрантів до українського суспільства; формування ефективної системи видачі віз; здійснення ефективного прикордонного контролю; посилення виконання національного міграційного законодавства; створення програм регулювання нерегулярних мігрантів; формування системи визнання статусу біженця та надання притулку; створення необхідної інфраструктури для досягнення вищезазначених цілей; забезпечення інтеграції біженців до українського суспільства [14].

У грудні 2018 року Генеральна Асамблея ООН розглянула Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію, основними принципами якого був державний суверенітет, недискримінація, повага до прав людини, розподіл відповідальності та розвитку міжнародного співробітництва, усвідомлення того, що усі країни зацікавлені у безпечній і законній міграції, а також повага прав мігрантів. Договір передбачає досягнення 23 цілей з управління міграцією на різних рівнях, від місцевого до глобального. Основний фокус договору був на отриманні достовірних статистичних даних, сприяння легальній міграції, усунення причин міграції в цілому, запобігання торгівлі людьми, протидія дискримінації, полегшення проведення грошових переказів тощо. Хоча Договір було прийнято за основу, на даний момент триває впровадження його умов та принципів до національного законодавства країн, що підписали його. Це викликає певні проблеми, оскільки не всі країни погоджуються з положеннями цього Договору [15].

На нашу думку, для полегшення запровадження глобальної ініціативи щодо регулювання міжнародної міграції необхідно створити набір глобальних принципів та пріоритетів державної міграційної політики, який можна було б легко адаптувати на національному рівні. Ми пропонуємо при формуванні державної міграційної політики враховувати її вплив на економічну безпеку країни та використовувати такі принципи та пріоритети.

1. Державна міграційна політика повинна охоплювати усі види міграції, включаючи нелегальну та біженців. Оскільки міграцію неможливо повністю контролювати, тому основні зусилля слід зосереджувати на нелегальній міграції, а також примусовій міграції (торгівлі людьми).

2. Для можливості регулювання міграції в країні необхідно встановити основні критерії заохочення імміграції, визначити принципи регулювання міграції, якій неможливо запобігти (біженці), та встановити причини примусової міграції до країни й з країни.

3. При визначенні основних напрямів заохочення мігрантів необхідно враховувати не лише короткострокові, а й довгострокові потреби. Зокрема, на прикладі ЄС можна побачити, що внаслідок демографічної кризи в цих країнах зростатиме потреба у робочій силі з часом для задоволення потреб ринку праці.

4. Деякі країни використовують міграційну політику як інструмент боротьби на міжнародній арені, тому посилення обмежень в одних країнах може викликати посилення тиску на інші країни. Необхідно враховувати особливості міжнародної політики у певний момент, а також можливість перетворення країни на транзитний маршрут або кінцевий пункт призначення мігрантів у такому випадку.

5. При формуванні пріоритетів державної політики, слід враховувати, що міграція має під собою різні причини. Іноді легше усунути їх, аніж посилювати національне регулювання мігрантів. Необхідно формувати певні національні переваги для мігрантів з високим рівнем кваліфікації, наприклад у сфері ІТ тощо.

6. При формуванні міграційної політики обов'язково потрібно створювати програми інтеграції мігрантів. Таке поєднання допоможе заздалегідь визначити, які сфери потребують додаткової робочої сили, чи має країна потенціал до повноцінного використання мігрантів, наскільки насиченим є ринок праці.

Використовуючи ці принципи, пропонуємо визначити такі основні пріоритети державної міграційної політики.

1. Транспарентність імміграційної політики. Встановлення чітких критеріїв допуску мігрантів до країни в кожному конкретному випадку, що є універсальними та загальновідомими.

2. Встановлення певних щорічних квот для міграції робочої сили на підставі аналізу та прогнозування потреб ринку праці. Необхідно здійснювати довгострокове прогнозування та щорічне планування, щоб уникнути переобтяження економіки.

3. Створення ефективних та дієвих механізмів розгляду заяв на надання притулку, встановлення визначених чітких критеріїв для отримання статусу біженця в країні.

4. Визначення політики повернення мігрантів, а саме, заохочення чи перешкодження поверненню мігрантів в країну.

5. Зосередження основних зусиль на перешкодження нелегальній міграції, що є складовою міжнародної злочинної діяльності.

ВИСНОВКИ

Враховуючи вище наведене, зазначимо, що наприкінці ХХ століття відбулося стрімке зростання обсягів міжнародної міграції, що позначилося на національній безпеці країн. Було визначено, що міграція має дві основні складові – легальна міграція та нелегальна міграція й біженці. Протягом останніх 30 років відбулося збільшення не лише кількості міжнародних мігрантів, але й біженців. Це призвело до того, що міграція почала впливати майже на всі елементи національної безпеки.

Доведено, що міжнародна міграція впливає на економічну безпеку країни. Це відбувається за допомогою декількох основних механізмів, серед яких ринок робочої сили, середній рівень заробітної плати в країні та грошові перекази мігрантів. Було встановлено, що не існує універсальної залежності між припливом мігрантів та економічною безпекою, для кожної країни вона буде індивідуальною, що визначатиметься внутрішньою економічною ситуацією.

Аналіз державної міграційної політики країн ЄС дозволив встановити, що криза біженців викликала необхідність створення міжнародних норм та принципів формування внутрішньої міграційної політики. Для вирішення міграційної кризи країнам ЄС необхідно створити спільний підхід до основних напрямів залучення іммігрантів, виробити спільну політику щодо біженців та врегулювати проблеми з економічною безпекою, що виникли в результаті кризи біженців. На нашу думку, основними принципами державної міграційної політики повинні бути прозорість, наявність ефективних механізмів для надання громадянства мігрантам з високим рівнем кваліфікації, що значно посилить інноваційну складову та підприємцям, які готові інвестувати в розвиток національної економіки, боротьба з нелегальною міграцією.

SUMMARY

Tetyana Zatonatska, Olga Anisimova, Dmytro Zatonatskiy. Changing priorities of migration policy of the state considering national economic security

With the development of globalization processes and sufficient free movement of labor, and skilled personnel, the problem of legal and illegal migration has gradually become part of public policy for many countries. The aim of the article is to determine the priorities of the state migration policy for legal, illegal migrants and refugees and to form recommendations for the development of clear and transparent rules of the state migration policy taking into account the international legal field and in the context of economic security.

An analysis of the main trends in the migration processes was conducted and it was found that over the past 30 years there has been a rapid increase in the number of international migrants and refugees, which puts pressure on the economies of host countries. It has been proven that migration affects the main components of national security, and the impact on the country's economic security is particularly pronounced. As a result, national security requirements must be taken into account when formulating state migration policy.

The main components of the state migration policy were identified, the analysis of the main theories and approaches to the migration policy in relation to legal migration was carried out. The main problems of the state policy on illegal migration and refugees have been identified. The state migration policy is analyzed on the example of the EU countries and their overcoming of the migration crisis and the refugee crisis.

The state determines the main priorities of migration policy based on national and economic security requirements. There are two main aspects of state migration policy: targeted attraction of immigrants and policy on illegal migration and refugees. There are three main approaches to attracting immigrants - encouraging all types of immigration, creating maximum barriers to immigration, and encouraging specific target groups of immigrants. With regard to illegal immigration, the state can take a tough stance or allow it to replenish the workforce. State policy on refugees is determined by the norms of international law.

It has been argued that national migration policies need to be adapted to the current world economy, and that the main priorities include transparency, long-term forecasting of labor market needs, clear criteria for migrant admission and combating illegal migration, which is part of international crime.

Keywords: migration policy, economic security, international migrants, refugees, national security

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Czaika M., De Haas H. The globalization of migration: Has the world become more migratory? //International Migration Review. – 2014. – Т. 48. – №. 2. – С. 283-323.
2. Dluhopolskyi O. et al. Regulations for Returning Labour Migrants to Ukraine: International Background and National Limitations //Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe. – 2019. – Т. 22. – №. 3. – С. 45-64.
3. World Migration Report 2020. IOM, Geneva 2021. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
4. De Haas H. et al. International migration: Trends, determinants, and policy effects //Population and Development Review. – 2019. – Т. 45. – №. 4. – С. 885-922.
5. King R., Skeldon R. Theories and Typologies of Migration: an overview and a primer. Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration //Diversity and Welfare (MIM). – 2012. – Т. 243.
6. KOSER, Khalid. Migration and security: exploding the myths and understanding the realities. In: *Demography of refugee and forced migration*. Springer, Cham, 2018. p. 235-249.
7. Arango J. Theories of international migration //International migration in the new millennium. – Routledge, 2017. – С. 25-45.
8. Collett E., McCarthy H., Benton M. Immigrant integration mainstreaming at the EU level //Mainstreaming Integration Governance. – Palgrave Macmillan, Cham, 2018. – С. 93-124.
9. Estevens J. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies //Comparative migration studies. – 2018. – Т. 6. – №. 1. – С. 1-21.
10. Bendel P., Servent A. R. Asylum and refugee protection: EU policies in crisis //The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research. – 2017. – С. 59-69.
11. Frontex. Annual Risk Analysis 2014. – Warsaw, May 2014. – P. 7.

12. Newsome A., Riddervold M., Trondal J. The Migration Crisis: An Introduction //The Palgrave Handbook of EU Crises. – Palgrave Macmillan, Cham, 2021. – С. 443-448.
13. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>
14. Sakun, A. V., & Kadlubovich, T. I. Migration issue in the political discourse of modern Ukraine: challenges of globalization. *Гілея: науковий вісник*, 2019.
15. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2018 года 73/195. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=R

REFERENCES

1. Czaika, M., & De Haas, H. (2014). The globalization of migration: Has the world become more migratory?. *International Migration Review*, 48(2), 283-323.
2. Dluhopolskyi, O., Zatonatska, T., Lvova, I., & Klavkiv, Y. (2019). Regulations for Returning Labour Migrants to Ukraine: International Background and National Limitations. *Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe*, 22(3), 45-64. <https://doi.org/10.2478/cer-2019-0022>
3. World Migration Report 2020. (2021) IOM, Geneva. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
4. De Haas, H., Czaika, M., Flahaux, M. L., Mahendra, E., Natter, K., Vezzoli, S., & Villares-Varela, M. (2019). International migration: Trends, determinants, and policy effects. *Population and Development Review*, 45(4), 885-922.
5. King, R., & Skeldon, R. (2012). Theories and Typologies of Migration: an overview and a primer. Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration. *Diversity and Welfare (MIM)*, 243.
6. Koser, K. (2018). Migration and security: exploding the myths and understanding the realities. In *Demography of refugee and forced migration* (pp. 235-249). Springer, Cham.
7. Arango, J. (2017). Theories of international migration. In *International migration in the new millennium* (pp. 25-45). Routledge.
8. Collett, E., McCarthy, H., & Benton, M. (2018). Immigrant integration mainstreaming at the EU level. In *Mainstreaming Integration Governance* (pp. 93-124). Palgrave Macmillan, Cham.
9. Esteveens, J. (2018). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *Comparative migration studies*, 6(1), 1-21.
10. Bendel, P., & Servent, A. R. (2017). Asylum and refugee protection: EU policies in crisis. *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, 59-69.
11. Frontex (2015). Annual Risk Analysis 2014. Warsaw, May 2014. P. 7.
12. Newsome, A., Riddervold, M., & Trondal, J. (2021). The Migration Crisis: An Introduction. In *The Palgrave Handbook of EU Crises* (pp. 443-448). Palgrave Macmillan, Cham.
13. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>
14. Sakun, A. V., & Kadlubovich, T. I. (2019). Migration issue in the political discourse of modern Ukraine: challenges of globalization. *Гілея: науковий вісник*.
15. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2018 года 73/195. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=R