

ЗАХИСТ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ У РЕГУЛЮВАННІ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

**Шейбут Денис Вікторович - здобувач ННІ права ім. Князя Володимира
Великого, МАУП**

УДК 342.951

В статье исследованы особенности применения политических, экономических, административных, законодательных и правовых рычагов влияния на развитие миграционной политики в контексте обеспечения национальных интересов. Рассмотрены основные концептуальные основы отечественной «Стратегии государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года». Особое внимание уделено целям, которые прописаны в данной стратегии, связанные с реинтеграцией украинских мигрантов, направление миграционных процессов на пользу государству, предупреждения угроз и рисков, связанных с незаконной миграцией. Исследованы основные особенности возникновения угроз и рисков при регулировании процессами миграции в Украине и мире, в результате чего предложены пути улучшения миграционной политики в контексте обеспечения национальных интересов. Установлено, что миграционная политика является составляющей национальной безопасности страны, угрозы и риски которой в Украине прежде всего связанные с оттоком трудоспособного населения за границу. Также рассмотрены угрозы притока нелегальных мигрантов, опасность увеличения которых непосредственно влияет на увеличение потребления природных ресурсов, дополнительными затратами на их обеспечение, роль в трудовой деятельности которых не превышает эти расходы. Определены перспективы развития миграционной политики в условиях глобализации и интеграции Украины в мировое сообщество. Определена необходимость улучшения нормативной базы по регулированию миграционными процессами в интересах страны.

Ключевые слова: Миграция, национальные интересы, граждане, государство, общество, регулирование, законодательство.

Articolul explorează caracteristicile aplicării pârghiilor politice, economice, administrative, legislative și legale de influență asupra dezvoltării politicii de migrație în contextul asigurării intereselor naționale. Sunt luate în considerare fundamentele conceptuale de bază ale „Strategiei politicii de migrație de stat din Ucraina pentru perioada până în 2025”. O atenție deosebită se acordă obiectivelor specificate în aceste strategii legate de reintegrarea migranților ucraineni, direcția proceselor de migrație în beneficiul statului, prevenirea amenințărilor și riscurilor asociate migrației ilegale. Principalele caracteristici ale apariției amenințărilor și riscurilor în reglementarea proceselor de migrație în Ucraina și în lume sunt studiate, în urma cărora sunt propuse modalități de îmbunătățire a politicii migrației în contextul asigurării intereselor naționale. S-a stabilit că politica de migrație este o componentă a securității naționale a țării, a cărei amenințări și riscuri în Ucraina sunt asociate în primul rând cu ieșirea de oameni puști în străinătate. De asemenea, sunt luate în considerare amenințările afluxului de migranți ilegali, pericolul unei creșteri care afectează în mod direct creșterea consumului de resurse naturale, cu costuri suplimentare pentru furnizarea acestora, al căror rol nu depășește aceste costuri. Sunt determinate perspectivele dezvoltării politicii de migrație în contextul globalizării și integrării Ucrainei în comunitatea mondială. Este identificată necesitatea îmbunătățirii cadrului de reglementare pentru reglementarea proceselor de migrație în interesul țării.

Cuvinte cheie: migrație, interese naționale, cetățeni, stat, societate, reglementare, legislație.

The article explores the peculiarities of application of political, economic, administrative, legislative and legal levers of influence on the development of migration policy in the context of securing national interests. The basic conceptual bases of the national «Strategy of the state migration policy of Ukraine for the period till 2025 are considered». Particular attention is paid to the objectives outlined in these strategies related to the reintegration of Ukrainian migrants, to directing migration processes for the benefit of the state, to preventing threats and risks associated with illegal migration. The main features of the emergence of threats and risks during the regulation of migration processes in Ukraine and in the world have been investigated, and the ways of improving migration policy in the context of national interests have been proposed.

It has been established that migration policy is a component of the national security of the country, whose threats and risks are primarily related to the outflow of able-bodied population abroad in Ukraine. It also examines the threat of an influx of illegal migrants, the danger of increasing them, which directly affects the increase in consumption of natural resources, the additional costs of providing them, whose role in labor activity does not exceed these costs.

The perspectives of the development of migration policy in the conditions of globalization and integration of Ukraine into the world community are outlined.

The necessity to improve the regulatory framework for regulating migration processes in the interests of the country has been identified.

Key words: Migration, national interests, citizens, state, society, regulation, legislation.

Постановка проблеми. Міграція – здавна відоме і значне явище в історії людства. Географічні переміщення населення завжди супроводжували демографічне зростання, технологічні зміни, політичні конфлікти та війни. Разом з тим у минулому XX столітті це явище ще ніколи не було таким значущим з точки зору суспільства, економіки, політики. І хоча частково міграція може бути вимушеною (наприклад, у формі депортації, переселень біженців тощо), задля забезпечення економічних інтересів держави, представляє інтерес, перш за все, добровільний переїзд людей з однієї країни в іншу, так як саме це явище набуло масового характеру і опосередковано впливає на економічний розвиток держави. Міграцію населення можна вважати природним явищем, оскільки, як і інші природні процеси, вони підпорядковуються соціальним законам. З одного боку, вона забезпечує для країни трудовий потенціал у вигляді мігрантів, а з іншого, значний наплив мігрантів створює нові загрози та виклики, зокрема: формування етнічних груп, які реалізують власні лобістські інтереси в країні не на її користь, а в деяких випадках і на користь інших країн.

Також слід звернути увагу на те, що переважна кількість біженців має надмірне споживання ресурсів тієї країни, де вони опинились.

Крім того, громадяни Сирії, Єгипту та ін. не завжди підтримують культурні та етнічні цінності, що змушує міжнаціональні конфлікти. Також, враховуючи рівень вихованості та певний досвід поводження зі зброєю, деякі мігранти формують злочинні угруповання, створюючи загрозу громадянам країни, в яку вони мігрують. Створюються праворадикальні партії, які намагаються лобювати інтереси власного розвитку, використовуючи технології міжетнічних, міжнаціональних, культурних та інших маніпуляцій мігрантами.

Проте, все ж таки слід вважати, що міграція сприяє збагаченню країн. Тому регулювання міграції в державі є одним з головних завдань, що відображаються в законодавстві про міграцію. Отже, процеси міграції впливають на соціальні, ідеологічні, національні та інші інтереси громади. Проте виходячи із негативної демографічної динаміки в Україні, більшу увагу слід звернути на загрози. Так, зміни кількості працездатного населення України мають негативні тенденції починаючи з 1994 р. і по сьогодні (Рис. 1) [1], що дає можливість стверджувати про виїзд українців за кордон через несприятливі соціально-економічні умови.

Все це та багато інших не вирішених проблем визначає регулювання міграційних процесів в Україні як важливий напрямок захисту національних інтересів.

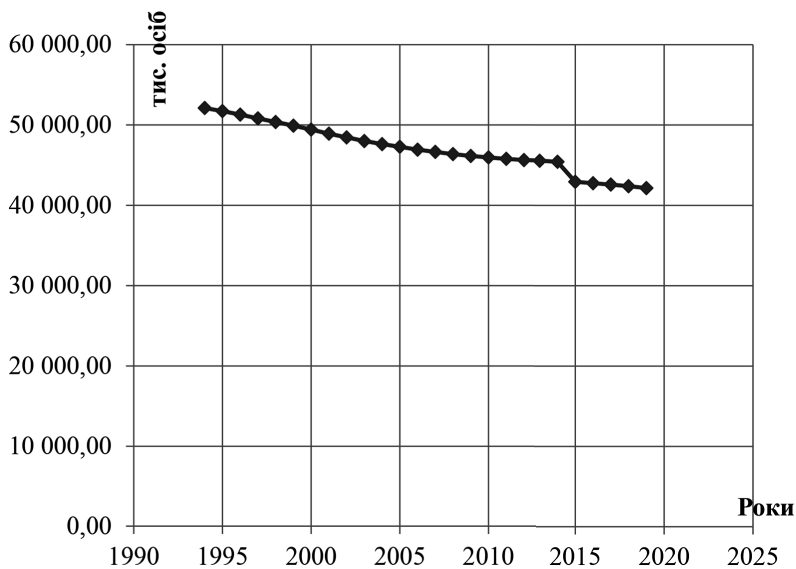


Рис. 1 Динаміка зміни кількості населення в Україні [1].

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Основною проблемою міграційної політики є утримання працездатного населення. Визначити певну статистику в цьому напрямі досить складно, оскільки відсутні зворотні дані, хоча спроби й ведуться. Так, наприклад за даними аналізу міграції українців за кордон, 90 % населення, яке виїхало за останні 10 років – це працездатне населення[2]. Справжні ж розміри міграції до кінця не досліджені. Деякі вчені вважають цю цифру від 2 до 10 мільйонів [3, с. 157]. Інші вказують на більші розміри [4]. Існують думки, що останні 4-5 років в Україні відбувається найбільша хвиля міграції працездатних українців за кордон.

Разом з тим у цьому є й позитивні моменти: зниження безробіття зменшення соціальної напруги, збільшення находжень до бюджету за рахунок переказів мігрантів, крім того, багато українців працює за кордоном і в той же час веде економічну активність та знаходиться в Україні. Досить розповсюджене таке явище в ІТ сфері. Та все ж таки найбільшу загрозу для країни становить відтік інтелектуального ресурсу, що зводить наш науковий потенціал нанівель.

Найбільш талановитим ученим пропонують значне матеріальне та економічне заохочення, що спонукає їх працювати на розвиток економіки інших країн. Так, наприклад дослідження деяких авторів вказують на те, що у

1999 р. з України виїхало 136 докторів та кандидатів наук. У цей період Національна Академія наук втратила 2,5 тис. осіб [5, с. 166].

Висока мобільність наукового потенціалу стала загрозою не лише для України, а й для інших країн з економікою, що розвивається. У той же час середня заробітна платня кандидата наук, у провідних українських ВНЗ, складає 6 тис. грн.

До встановлених факторів, які спонукають в'їзду мігрантів в Україну, можна віднести можливості останніх використовувати країну як транзитну

зону для подальшої міграції в Європу. І, як правило, така міграція є нелегальною. Загальне дослідження міграційних процесів у світі, яке провів В. Холод, дає можливість виявити той факт, що починаючи з другої половини ХХ ст., міграція почала бути дестабілізуючим чинником для багатьох країн світу, тому її можна розглядати як суб'єкт міжнародної політики [6]. Дослідження П. Циганкова, які направлені на визначення загрозливих особливостей міграційних процесів, дали можливість пов'язати це поняття із безпекотворчими процесами. На його думку міграція є об'єктом національної безпеки кожної країни, яка спрямована на забезпечення національних інтересів [7, с. 321–322]. Пов'язати ці два поняття досить складно, оскільки способи їх оцінювання суттєво різняться. Так, виміряти кількісно міграцію не складає жодних проблем, що на відміну від безпеки, слід відзначити, що, точні результати оцінювання стану захищеності реалізувати досить складно.

Рівень забезпеченості національної безпеки, попри усі намагання оцінити кількісно, можна лише у вигляді ймовірності настання небезпеки або її руйнівної дії, оскільки відсутня значна частина критеріїв оцінювання, невідзначено увесь спектр факторів, що впливають на її стан, а також складно піддаються дослідженню механізми реалізації захисту. Та все

ж такі, думки науковців сходяться в тому, що сама міграція є викликом національній безпеці [8, с. 34]. А отже, є фактором або розвитку, або руйнування національної економіки.

Переходячи до правового аспекту регулювання міграції, слід звернути увагу на те, що труднощі, пов'язані з імміграційними процесами, не мають чіткого правового врегулювання. Так, наприклад, на сьогодні відсутня чітка система працевлаштування біженців, не встановлений механізм їх інтеграції в україномовне середовище, до кінця не визначені шляхи розвитку міграційної політики, які б могли забезпечити відбір наукових кадрів, та інших фахівців потрібних професій. Найголовнішою проблемою залишається питання забезпечення прав людини на працю. В основному вони працевлаштовуються у тінювих секторах економіки, а соціальна незахищеність таких осіб сприяє корупції та зловживанням службовими становищами посадових осіб усіх рівнів.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. На сьогодні питання міграції як у країну, так і за її межі залишається невирішеним через низку правових, соціальних та політичних питань. Спрощення кордонів між державами, прагнення людей поліпшити свій економічний і соціальний статус роблять міграцію небезпечним та масштабним явищем.

Геополітична привабливість України, що знаходиться в центрі Європи, робить нашу країну переправним пунктом з-поміж соціально не розвиненими країнами до країн Європейського Союзу. Та, незважаючи на значні труднощі, жодна країна не змогла оптимізувати належним чином правове забезпечення міграційної діяльності. Тому невирішеною залишається проблема оптимізації законодавства як для стримування трудових мігрантів з України, так і міграції додаткових споживачів ресурсів із інших країн, що не можуть реалізувати якісне забезпечення працюючого потенціалу країни.

Метою статті є дослідження стану захищеності національних інтересів в умовах правового забезпечення сучасних міграційних процесів. Аналіз правової бази та розгляд можливих шляхів її оптимізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зважаючи на залучення України до глобальних міграційних процесів, державна політика в цьому напрямку не розглядалась як пріоритетний напрям жодного українського уряду, оскільки до теперішнього часу фінансування цього питання не мало стратегічних пріоритетів. Сьогодні Україна має одне з найліберальніших законодавств у сфері міграційної політики на території Європейської Спільноти. До основних нормативних положень, що регламентують діяльність головних суб'єктів регулювання міграційної діяльності (Державної міграційної служби України та інших відомчих структур), можна віднести: Конституцію України, Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», Закон України «Про громадянство України», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», «Про забезпечення прав та свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», також нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, що регулюють ці питання, у тому числі протидії нелегальній міграції. Але чинне законодавство за питань міграції є дещо застарілим і не відповідає стандартам ЄС з питань врегулювання міграційних процесів. Міграція у більшості випадків розглядається як загроза, аніж користь, а країна більше страждає від відтоку трудових мігрантів, чим від напливу зовнішніх мігрантів. Зважаючи на таку специфіку та обставини, що склалися в країні, слід констатувати відсутність реальних механізмів Стратегії державної міграційної політики України» на період до 2025 року, яка була схвалена Кабінетом міністрів України. Дана концепція визначає завдання, механізми, стратегічні цілі та принципи забезпечення прав та свобод громадян у сфері державної міграційної політики. Основними завданнями, що прописані в даній концепції, є: поліпшення ефективності державного управління міграційними процесами;

підвищення рівня безпеки держави; необхідність узгодження нормативної бази; роз-

робка ефективних засобів для запобігання неконтрольованим міграційним потокам; забезпечення інтеграції іноземців без громадянства на законних підставах в українське суспільство; запобігання торгівлі людьми; оптимізація міграційних потоків, з метою ефективного використання праці та повернення емігрантів в Україну [9].

Отже, сутність державної міграційної політики в контексті забезпечення національних інтересів охоплює такі соціально-економічні системи, як: загальний рівень економіки країни, нормативно-правова складова, соціальна складова, демографічна складова, екологічна складова.

Розглядаючи особливості економічної складової, слід звернути увагу на умови виходу України на міжнародний ринок праці, який поки що негативно впливає на економічну складову в країні. В основному висококваліфіковані фахівці, які б мали розвивати науковий та технологічний потенціал країни виїжджають за кордон. Чого не можна сказати про низькооплачувані професії. Крім того, на виконання норм закону України про «Про зовнішню трудову міграцію» трудових мігрантів змушують платити податки в той час, коли вони перебувають за кордоном, і це, у свою чергу, також ускладнює можливості їх повернення в Україну.

За рейтингами світових аналітичних компаній, Україна займає перше місце з надання аутсорсингових ІТ послуг [10], інакше кажучи інженери – розробники програмного забезпечення – працюють з іноземними компаніями, надаючи їм послуги і, у свою чергу, отримують заробітну платню за міжнародними нормами. Дану категорію, частково, можна назвати трудовими мігрантами, оскільки вони працюють на економіку інших держав, проте, живучи в Україні, витрачають тут отримані за кордоном кошти, покращуючи економічний потенціал країни. Привабливі умови для українських трудових напівемігрантів – ІТшників сформувались у результаті низького оподаткування їх діяльності. Працюючи на правах фізичних осіб підприємців, за нормами вітчизняного законодавства вони сплачують лише 5 % від отриманого прибутку. Враховуючи високий рівень

оплати праці в розвинених країнах світу та незначну вартість основних товарів споживання в Україні, цей напрям має чіткі перспективи для розвитку. Хоча сьогодні уряд намагається збільшити податок, що може спонукати програмістів до повної міграції за кордон [11].

Правова складова міграційних процесів в Україні виступає гарантом стримування хаотичності. Останні роки прийнято ряд законодавчих ініціатив, щодо оптимізації та покращення міграційної політики в Україні. І хоча й переважна кількість норм закону вимагає дотримання прав та свобод громадян, законодавча база залишається незавершеною, а вирішення міграційних проблем ускладнюється тим, що з України від'їжджають кращі науковці, фахівці та просто талановиті люди. Тому слід доповнити деякі законодавчі акти для того, щоб реалізувати комплекс заходів кримінального, адміністративного та організаційного характеру з метою забезпечення певних державних органів правовими засобами, для максимально оперативного і в той же час ефективного врегулювання та контролю за міграційними потоками.

Соціальна система також виокремлюється рядом вимог до формування державної політики, з метою забезпечення національних інтересів. Так, певні соціальні прошарки мігрантів мають власні культурні, металні та поведінкові особливості, що в цілому створює виштовхувальний ефект для іноземців і, як наслідок, збільшує градус соціальної напруженості.

Особливості демографічного характеру полягають у зменшенні населення України, наслідком якого є низькі соціально-економічні умови. Окрім того, перетворення України в аграрну державу, про що свідчать теперішні тенденції, зокрема запуску ринку землі [12] та зменшення технологічного потенціалу [13], створюють передумови для збільшення міграції трудових ресурсів з України. Це обумовлено кількістю задіяних працюючих у даних видах економічної діяльності. Екологічна система в Україні може розглядатися як мотиваційна складова для збільшення міграції, оскільки екологічні катастрофи і загалом еко-

логічний стан спонукають мешканців до міграції в більш екологічні місцевості.

Таки чином, враховуючи зазначені складові, які є об'єктом міграційної політики в процесі її врегулювання, слід виділити ряд концептуальних напрямів. Перш за все слід захистити права мігрантів, що потребують вирішення трьох ключових проблем:

1) підвищення відповідальності органів державної влади України та неурядових організацій і підприємств, з метою забезпечення прав мігрантів в умовах глобалізації та інтеграції нашої країни до світового співтовариства;

2) забезпечення ефективної взаємодії із державами у сфері врегулювання міграційних процесів;

3) створення ефективного захисту прав та інтересів українців за кордоном;

4) оптимізації імміграційного контролю для своєчасного визначення місць соціальної напруженості з подальшим внесенням змін у програми розподілу міграційних потоків на теренах України;

5) прийому та тимчасового розміщення переселенців, сприяння у працевлаштуванні та влаштуванні на новому постійному місці проживання;

6) розробки регіональних програм для підвищення ефективності прийнятих державних заходів;

7) контролю за розподіленням коштів, які виділяються з бюджету для вирішення міграційних проблем та визначення додаткових джерел фінансування;

8) розробки заходів з організації взаємодії між правоохоронними органами та іншими представниками державної влади;

9) організації взаємодії з міжнародними організаціями, асоціаціями та фондами.

Таким чином, регулювання міграційних процесів лежить в основі політики із забезпечення національної безпеки шляхом лобювання національних інтересів. З погляду на проведені дослідження до таких слід віднести: працевлаштування трудових мігрантів, посилення керівної ролі держави та її органів у цих процесах не лише в Україні, а й за кордоном. Крім того, держава повинна взяти на себе від-

повідальність у визначенні нових ринків для українських заробітчан.

Висновки. Проблема регулювання міграційних процесів у рамках забезпечення національних інтересів та національної безпеки, розвивається набагато швидше, ніж проходить імплементація вітчизняного законодавства в цю сферу. Відкриття ринку землі в Україні може спровокувати імпорту дешевої робочої сили з країн, де демографічна та економічна ситуація не найкраща. Причому, така міграція може бути реалізована цілком легально, оскільки міжнародні транснаціональні агрохолдинги та інші міжнародні бізнесові та політичні еліти, не лише зацікавлені у вирішенні світової продовольчої кризи за рахунок України, а й прагнуть отримати надприбутки. У такому разі Україні нічого не залишається, як забезпечити належним чином таких мігрантів усіма потрібними для комфортного проживання умовами праці та споживчими ресурсами. Відсутність дієвого управління міграціями процесами, обумовлено не лише цими факторами. Збільшення кількості населення на планеті, надмірне споживання ресурсів, глобальне потепління, зростання кількості локальних військових конфліктів та багато інших причин робить міграційне регулювання найголовнішим чинником у забезпеченні національних інтересів нашої країни.

Література

1. Чисельність населення України з 1990 по 2019 pp. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/reference/people/>.

2. Пищуліна О. Населення України скорочується катастрофічними темпами, але все може змінитися РазумковЦентр. 2019. URL: <http://razumkov.org.ua/komentari/naselennia-ukrainy-skorochuietsia-katastrofichnymy-tempamy-ale-vse-mozhe-zminyetsia>.

3. Прибиткова І. Трудові мігранти у соціальній ієрархії українського суспільства: статусні позиції, цінності, життєві стратегії, стиль і спосіб життя // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 2012. № 4. С. 156–167.

4. Яворський М.М. (Не)повернення мігрантів: світова економічна криза та зворотна міграція в Україну у політичному дискурсі //

Суспільні науки: проблеми та досягнення сучасних наукових досліджень: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 2012. С. 145–147.

5. Філіпенко А. С., Будкін В.С., Гальчинський А.С. та ін. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть: підруч. К.: Либідь, 2002. 470 с.

6. Холод В. Аналіз міграційної політики як складової частини національної безпеки України. URL: <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/pidruchnuku/21/28.pdf>. 9

7. Цыганков П.А. Теория международных отношений: учеб. пособ. М.: Гардарики, 2002/ 590 с.

8. Ровенчак О.А. Інтенсифікація міграційних процесів як чинник безпеки розвинутих держав: магістерська робота. Спеціальність 8.040301 – Міжнародні відносини. Львів: ЛНУ імені Івана Франка. 128 с.

9. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025

року. Розпорядження Кабінет Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

10. Україна піднялася за рік на 17 позицій у рейтингу найбільш привабливих країн для ІТ-аутсорсингу — співзасновник SoftServe. URL: <https://delo.ua/business/vikno-mozhливостей-dlja-ukrajinskogo-it-rinku-vidchinosja-tara-314759/>.

11. Новый податок для айтишников: что за ним стоит и в чем выгода // Газета «Сьогодні». 2019. URL: <https://ukr.segodayna.ua/economics/enews/novyy-nalog-dlya-aytishnikov-cto-zanim-stoit-i-v-chem-vygoda-1327432.html>.

12. Мораторій на продаж землі скасують до кінця року - Офіс Президента // Укрінформ. 2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2751232-moratorij-na-prodaz-zemli-skasuut-do-kinca-roku-ofis-prezidenta.html>.

13. Виробництво в Україні неухильно скорочується: жахаюча статистика// POLITEKA. 2018. URL: <https://politeka.net.ua/news/economics/770889-proizvodstvo-v-ukraine-neuklonno-sokrashhaetsja-pugajushhaja-statistika/>.