

Л. А. Весельська,

к. держ. упр., докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ: БЕЗПЕКОВІ АСПЕКТИ

L. A. Veselska,

PhD in public administration., doctoral student of department globalization, european integration and national security management,
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, c. Kyiv

PUBLIC POLICY OF UKRAINE ON THE FIGHT AGAINST ILLEGAL MIGRATION: SECURITY ASPECTS

У статті уточнено зміст понять “національна безпека”, “національні інтереси України” та “міграція”. Доведено, що неконтрольовані міграційні процеси є загрозою національним інтересам. Обґрунтовано, що з етнополітичної точки зору індикаторами безпеки можуть бути: демографічна ситуація, міграційні тенденції, рівень безробіття серед певної етнічної групи, життєвий рівень різних народів, ступінь політизації етнонаціональних утворень. Шляхом аналізу впливу міграції на національну безпеку нашої держави, доведено, що основними недоліками державної міграційної політики щодо боротьби з неконтрольованою міграцією є недостатня кількість фахівців та експертів у сфері міграції, а також те, що негативні наслідки неконтрольованої міграції в нашій країні ще не проявлялись повною мірою, помилки у визначенні національних інтересів призводять до державного безладдя, створюють загрозу нації. Крім того, з'ясовано, що загрозу для суспільства становлять біженці, які перебувають у країні нелегально і не реєстровані відповідними органами. Нелегальна міграція виявляється також у погіршенні криміногенної та санітарно-епідеміологічної ситуації, можливих конфліктах на національному ґрунті, з нелегальною міграцією пов'язана корупція та зловживання службовим становищем посадових осіб, організована злочинність тощо. На основі наукового дослідження, розроблені пропозиції щодо вдосконалення міграційної політики.

The article clarifies the essence of the concepts such as “national security”, “national interests of Ukraine” and “migration”. The uncontrollable migratory processes are proved to be a threat to national interests. The author justifies the following indicators of security from the ethno-political point of view: demographic situation, migratory tendencies, unemployment rate among a certain ethnic group, living standard of different nations, and the degree of politicizing of ethno-political formations.

Analyzing the influence of migration on national security of our state, the author singles out the major drawbacks of public migratory policy on the fight against uncontrollable migration, namely: lack of specialists and experts in the sphere of migration, the negative consequences of uncontrollable migration in our country that have not yet become fully apparent, errors in determination of national interests that result in state disorder and create a threat to the nation. Furthermore, it is ascertained, that illegal refugees in a country not registered by the corresponding authorities can be treated as community danger. Illegal migration also results in the worsening of criminogenic as well as sanitary and epidemiological situation, possible conflicts based on the national grounds, illegal migration is connected with corruption and misfeasance of public servants, organized crime etc. The suggestions in relation to perfection of migratory policy are developed based on the scientific research done.

Ключові слова: державне управління, державна міграційна політика, міграційні процеси, національна безпека, національні інтереси, нелегальна міграція.

Key words: public administration, public migratory policy, migratory processes, national security, national interests, illegal migration.

Постановка проблеми. Тлумачення поняття „національна безпека” у кінці минулого ХХ століття набуло широкого значення. Крім військових, активно почали розглядатися економічні, соціальні, екологічні чинники. Не залишилися без уваги у контексті згаданих чинників національної безпеки і небажані пересування населення.

Аналізуючи розвиток міграційних процесів у світі стало зрозумілим, що вже з початку 90-х років нелегальна міграція вийшла за межі окремих держав і стала істотним чинником дестабілізації як для центральноєвропейських держав, так і для України. Міграція перетворилася на предмет великої політики. Відтоді нею зайнялися уряди, провідні партійні лідери, міжнародні організації, їй почали приділяти особливу увагу при формуванні міжнародно-правових механізмів, внутрішньої політики та законодавства багатьох країн.

Увага до міграційних проблем у сучасному світі зумовлена ще й тим, що демократичні принципи та права людини (на вільне пересування та вибір місця проживання, виїзд та повернення в країну, пошук та отримання притулку тощо) вступили у серйозне протиріччя з побоюванням урядів та громадян провідних держав. Значний приплив іноземців, з огляду на останні події в Європі, стає тягарем для економіки та соціальної сфери, порушує збалансованість етнічної структури населення, загрожує політичній стабільності.

Актуальність проблеми нелегальної міграції пояснюється також об'єктивними причинами. Насамперед значним обсягом та розповсюдженням міграційних пересувань, чому сприяли утворення нових незалежних держав, у результаті чого виникли нові національні меншини, які не завжди почувалися безпечно у своїх державних утвореннях. Військові конфлікти, екологічні та природні катастрофи, глибока диференціація між країнами за рівнем життя, розвитком економіки також зумовили виникнення численних міграційних потоків.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зважаючи на актуальність даної проблеми для українського суспільства, рівень її досліджуваності вітчизняними вченими є недостатнім. Досить обмежене коло дослідників безпосередньо займаються дослідженням міграційних процесів. Слід відзначити брак ґрунтовних досліджень стану міграційних процесів в контексті національної безпеки. Значну увагу міграційним проблемам приділяє Національний інститут стратегічних досліджень та Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи Національної академії наук України.

В роботі над даним дослідженням ми використали праці ключових фахівців із міграційної проблематики в Україні, зокрема: О. Малиновської, А. Шлепакова, В. Косєвцова, Ю. Калиновського, В. Трощинського та інших. Також у дослідженні аналізувалась сучасна нормативно-правова база щодо регулювання міграційних процесів, етнонаціональної політики та забезпечення національної безпеки, яка сформована на сьогодні в Україні.

Мета дослідження полягає в аналізі сучасного стану міграційної політики України в контексті відповідності її вимогам національної безпеки; уточненні змісту дефініцій понятійно-категорійного апарату щодо міграції та національної безпеки; пропозиції заходів щодо попередження нелегальній та транскордонній міграції територією України.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Відповідно до зазначеної мети дослідження та зважаючи на певну новаційність даної проблематики для нашої держави, нами було зроблено припущення, що міграційна політика України має значні недоліки. Зокрема, слід відзначити недосконалість законодавства України в сфері міграції, відсутність прийнятої Стратегії міграційної політики України, недостатня наукова база досліджень міграційних процесів тощо.

Ще донедавна для України, як і для інших держав – колишніх республік СРСР, не існувало проблеми нелегальної міграції. Проте з розпадом СРСР, зруйнуванням єдиного правового механізму, візового простору та внаслідок інших об'єктивних факторів це питання набуло особливої актуальності через неабиякий наплив нелегальних мігрантів із південноазійського, близькосхідного та африканського регіонів, для яких території колишніх радянських республік стали використовуватися для транзиту у країни вільного світу [2, с.36].

З часу здобуття незалежності перед Україною постала ціла низка життєво важливих проблем. Найголовнішою з них, на нашу думку, є забезпечення національної безпеки. Таке завдання передбачає розгляд і розв'язання цілого комплексу питань. Для України така задача значно ускладнюється, зважаючи на її молодий вік та відсутність традицій вирішення подібних питань. Спектр її національних інтересів тільки формувався, розширювався, і одночасно зростали внутрішні й зовнішні загрози цим інтересам.

Однак нерозробленість загальної теорії національної безпеки, яка базується на системних методах дослідження проблеми забезпечення інтересів людини, суспільства, держави, а також відсутність необхідної правової бази та завчасно підготовлених спеціалістів призвели до значних прорахунків у сфері національної безпеки, а звідси і у визначенні, розробці та реалізації головних напрямків внутрішньої та зовнішньої політики України,

Поняття національної безпеки хоча і стало звичайним, але його зміст залишається мало зрозумілим не лише для людей, недосвідчених у державознавстві та політології, а й нерідко для фахівців. Під національною безпекою треба розуміти стан і ступінь захищеності важливих інтересів громадянина, суспільства та держави в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз, що є необхідною умовою існування та розвитку нації, збереження та примноження її матеріальних і духовних цінностей [4, с.58].

Постають риторичні питання: А чи є неконтрольовані міграційні процеси загрозою для національних інтересів України? Чи входить вдосконалення міграційної політики до сфери національних інтересів України?

Зазначимо, що національні інтереси – це природна потреба або прагнення суспільства до такого стану, який забезпечує його нормальне існування та розвиток [8, с. 126].

На думку В. Косевцова, загрози національним інтересам – це дії політичних, військових або природних сил, вплив перебігу соціальних, економічних та інших подій, а також ситуацій, що складаються в результаті цих подій, на процес життєдіяльності людини, суспільства, держави, які змушують країну йти на додаткові зусилля, вимагають надмірно великих витрат, мобілізації ресурсів із метою збереження своєї державності, національної та культурної ідентичності, надійного захисту власного народу [5, с. 14]. Зважаючи на це, можна впевнено стверджувати, що неконтрольовані міграційні процеси є загрозою національним інтересам.

Стан захищеності національних інтересів будь-якої держави визначає її стабільний розвиток, авторитет на міжнародній арені. З етнополітичної точки зору індикаторами безпеки можуть бути: демографічна ситуація, міграційні тенденції, рівень безробіття серед певної етнічної групи, життєвий рівень різних народів, ступінь політизації етнонаціональних утворень.

На жаль, в Україні регулювання міграційних процесів, незважаючи на важливість цієї проблеми, не відноситься до пріоритетних національних інтересів. Більше того, згідно з експертними оцінками, на середину 90-х рр. ХХ ст. неконтрольовані міграційні процеси займали останнє місце серед загроз національній безпеці України. Причому рейтинг найближчої загрози національній безпеці (поширення інфекційних захворювань) був удвічі більше. Слід відзначити, що ці показники не змінювались протягом наступних двох десятиліть. Також на даний час, зважаючи на політичну ситуацію в державі та порушення територіальної цілісності російським агресором, Стратегія державної міграційної політики України вже вкотре залишається неприйнятним Верховною радою проектом (знову відхилено у 2015 році).

Ми вважаємо, що ці дані не відповідають реальному і потенційному впливу міграції на національну безпеку нашої держави. Поясненням такої оцінки, на нашу думку, є недостатня кількість фахівців у сфері міграції серед опитуваних експертів, а також те, що негативні наслідки неконтрольованої міграції в нашій країні ще не проявлялись повною мірою. Можна цілком погодитися з думкою С. Пирожкова, що помилки у визначенні національних інтересів призводять до державного безладдя і створюють загрозу нації [7, с.11-23].

Існує як прямиий, так і опосередкований зв'язок між міграцією та національною, а також міжнародною безпекою. З одного боку, масові переміщення населення часто є наслідком конфліктів та соціально-політичної нестабільності, з іншого – вони можуть породжувати як внутрішні, так і міжнародні конфлікти.

Аналізуючи вплив міграції на безпеку України, можна зробити два зауваження [6, с. 201]. Перше з них полягає у тому, що поняття безпеки має конкретно-історичний зміст, його наповнення залежить від пануючого суспільного ладу, суспільних цінностей, міжнародних відносин, історичного досвіду, національних традицій тощо. Проте негативний історичний досвід стосовно міграції не означає, що це явище є дійсно небажаним. Принаймні не тільки військові конфлікти та природні катаклізми спричиняють міграцію населення і не тільки вимушеним буває її характер. За нормальних обставин до зміни місця проживання людей спонукає бажання поліпшити власні умови життя та праці, знайти кращі життєві перспективи.

Друге зауваження стосується власне поняття “міграція”. Як і будь-який інший суспільний процес, вона належить до складних, сповнених протиріч явищ, що зумовлює неможливість їхньої однозначної оцінки. Так, позитивний або негативний результат міграції часто залежить від масштабу та часового періоду, обраних для оцінки. Наприклад, приплив населення для країн є, безумовно, позитивним явищем, скільки людина є основною виробничою силою, і будь-яке економічне зростання неможливе без переміщень значних людських мас. З іншого боку, для окремих учасників цього процесу зміна місця проживання може бути пов'язана зі значними випробуваннями та прикροшами, цілком реальними витратами.

Репатріація також посилює людський, трудовий, інтелектуальний потенціал держави, створює можливості раніше невідомих або втрачених форм економічної діяльності, збагачує й урізноманітнює культурне життя. І навпаки, негативним наслідком міграції, особливо для України в останні роки, є втрати населення, трудових ресурсів, у тому числі висококваліфікованих працівників у найпродуктивнішому віці внаслідок виїзду за кордон. І загрозою може вважатися вплив населення взагалі, оскільки доведено, що до міграції вдається якраз найпідприємливіша, найактивніша його частина, втрата якої є особливо відчутною. Крім того, вплив населення може викликати непорозуміння та загострення відносин із сусідніми країнами.

Ступінь загрози, зумовлений міграцією, залежить також від внутрішньої ситуації в державі та її міжнародних відносин. У літературі використовується поняття здатності тієї чи іншої країни до абсорбції (прийому, адаптації, інтеграції) мігрантів. Країни з високим рівнем такої здатності (США, Канада, Австралія) безболісно приймають сотні тисяч іммігрантів, тоді як в інших країнах серйозні проблеми створюються набагато меншими імміграційними потоками. Висока здатність до прийому мігрантів здебільшого асоціюється з поліетнічним складом населення, високим рівнем толерантності до чужинців, розвинутими демократичними механізмами тощо. І навпаки, імміграція складає проблему, як правило, для країн з обмеженою демократією, догматичною ідеологією, негнучкими владними структурами, для яких будь-які зміни та поява нового становлять загрозу.

Враховуючи низьку здатність України до прийому мігрантів, загрозу безпеці та стабільності в нашій країні у сучасних умовах можуть створити навіть незначні контингенти мігрантів.

Соціальна допомога біженцям не надається, виникають проблеми з медичним обслуговуванням, що небезпечно не тільки для здоров'я біженців, але й несе епідемічну загрозу для всього населення України. На сьогодні відсутня система працевлаштування біженців, не розроблено механізм їхньої натуралізації, який би чітко визначив подальшу перспективу і суспільну роль цих людей у майбутньому, є проблеми із забезпеченням прав людини.

Необхідно також визнати, що найбільше міграційній мобільності підвладна молодь. Це відзначається багатьма дослідниками. Ця вікова група має свої психологічні та культурні риси, які необхідно враховувати [2; 3; 7; 8].

Небезпека полягає не лише у кількісному зростанні нелегальної міграції, але й у вкрай несприятливому її впливові на криміногенну ситуацію в країні. Не маючи документів, законних підстав до існування, нелегальні мігранти стають поживним середовищем для правопорушень, злочинних дій.

Загрозу для суспільства становлять біженці, які перебувають у країні нелегально і не реєстровані відповідними органами. Нелегальна міграція виявляється також у погіршенні криміногенної та санітарно-епідеміологічної ситуації, можливих конфліктах на національному ґрунті. З нелегальною міграцією пов'язана корупція та зловживання службовим становищем посадових осіб, організована злочинність тощо, без підтримки яких нелегальна міграція просто не могла б існувати.

Нерідко іммігрантів сприймають як загрозу культурним надбанням держави, розвиткові національної мови, культури, традицій. Звісно, іммігранти можуть бути конфліктонебезпечними як для внутрішньополітичної ситуації в державі, так і для її міжнародних стосунків. Пригадаємо, як вороже зустріли засоби масової інформації Росії рішення України надавати притулок біженцям із Чечні. Як засіб тиску на українську державу, стало використане надання Росією статусу біженців та вимушених переселенців вихідцям з України. З іншого боку, еміграція з України здебільшого нелегальна, частково напівкримінальна, загрожує ускладненнями у стосунках із сусідніми державами. Особливо тими, які найбільше потерпають від російської та української мафії (наприклад, Польщею, Чехією, Німеччиною) [3 с. 39].

Україна вже зробила декілька важливих кроків до свободи пересування, а саме – декларувала це право у Конституції та інших законодавчих актах, ратифікувала угоду з Європейським Союзом про безвізовий режим. Його практична реалізація ще попереду і залежатиме від успіхів реформування економіки, підвищення доходів та життєвого рівня населення, створення розгалуженого ринку житла та праці, без чого свобода пересування залишатиметься лише абстракцією. Гарантії прав і свобод громадян, у тому числі й права на вільне пересування, є запорукою державної безпеки, злагоди і громадянського миру у суспільстві.

Водночас інтереси безпеки, поряд із свободою пересування, потребують пильного контролю. Здійснення такого контролю в Україні не може йти шляхом заборон і обмежень, а має відбуватися через створення умов, які б стримували або посилювали мотивацію людей до міграції, змінювали склад та напрямки міграційних потоків в інтересах як окремих громадян, так і суспільства в цілому.

Метою владних структур має бути впорядкування міграційних потоків, подолання негативних наслідків неконтрольованих потоків міграції, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів. Саме тоді українська держава зможе трансформувати міграцію з негативного на сьогодні явища в інструмент збагачення держави.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи все зазначене вище, нами були розроблені пропозиції щодо вдосконалення міграційної політики. Врахування і застосування на практиці цих пропозицій, на нашу думку, зможе допомогти у нівелюванні тих недоліків, які існують сьогодні. Пропозиції:

1. Вищим органам виконавчої влади необхідно більше уваги приділяти проблемам міграції. Уточнити функції відомств, що займаються проблемами міграції. Чітко визначити стратегію і тактику у забезпеченні міграційної політики органами державної влади. Зокрема, стратегію підготовки фахівців у цій галузі.

3. Удосконалення нормативно-правової бази: схвалення “Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року”.

4. Вироблення механізму соціально-економічної та побутової адаптації мігрантів в українське суспільство.

5. Необхідно забезпечити наукове обґрунтування впроваджень у сфері міграційних процесів, орієнтуючись на західноєвропейський та світовий досвід. Збереження і захист наукового потенціалу. Наукове забезпечення досліджень проблем міграції.

6. Вдосконалення системи міграційної статистики. Забезпечення змістовної і доступної онлайн-інформації.

7. Більш активна робота із міжнародними організаціями, зокрема ОБСЄ, ООН.

Підводячи підсумки, слід відзначити, що ті припущення, які були нами зроблені, підтвердилися в повній мірі. А саме – держава приділяє недостатньо уваги міграційним проблемам, існують суттєві недоліки в нормативно-правовій базі регулювання процесами міграції, неефективно працюють виконавчі органи влади. Недостатня увага до проблем міграції, недооцінка її впливу на національну безпеку можуть завдати значних збитків національним інтересам України вже в недалекому майбутньому.

Врегулювання міграційних процесів відповідно до загальнодержавних інтересів в умовах, коли кожна особистість вільно може вирішувати, чи змінити їй своє місце проживання чи ні – нове явище для України. Адже її міграційна політика, як і у колишньому Радянському Союзі в цілому, зводилася до “перерозподілу трудових ресурсів” в інтересах виробництва. Оволодіння мистецтвом такого врегулювання необхідне як для гарантій прав і свобод громадян, так і для розвитку державного організму. Державний контроль над міграційними процесами, з одного боку, служить гомогенізації суспільства, з іншого, демонструє зовнішній державний суверенітет. У зв’язку з цим міграційна політика є важливим елементом державотворення, а також засобом забезпечення безпеки держави.

Література.

1. Браїчевська О. Репатріанти в Україні: шляхи інтеграції / О. Браїчевська // Проблеми міграції. – 1999. – № 3. – С. 36.

2. Глазов Б. Вплив нелегальної міграції на стан національної безпеки України / Б. Глазов // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1. – С. 57.

3. Джуджа О. Кримінологічні проблеми міграційних процесів в Україні / О. Джуджа // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2. – С. 39.

4. Калиновський Ю. Проблеми національної безпеки України з точки зору етнополітичних досліджень / Ю. Калиновський // Нова політика. – 1999. – № 5. – С. 58.

5. Косевцов В. О., Бінько І. Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: Монографія. – К. : НІСД, 1996. – 61с. (Сер. „Нац. безпека”, вип. 1).

6. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: Монографія / О. А. Малиновська. – К. : НАДУ, 2004. – 236 с.

7. Пирожков С. І. Національні інтереси України (концепція безпеки і сучасні реалії геополітичної ситуації в Європі) / С. І. Пирожков // Віче. – 1996. – № 8. – С. 11-23.

8. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посібник / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук; за заг. ред. Г. П. Ситника. – Хмельницький : Вид-во “Кондор”, 2007. – 616 с.

References.

1. Brajchevs'ka O. (1999), “Repatriates in Ukraine: Ways of Integration”, *Problemy mihratsii*, fol. 3, p. 36.

2. Hlazov B. (1999), “The impact of illegal immigration on the state of national security of Ukraine”, *Bizhentsi ta mihratsiia: ukrains'kyj chasopys prava i polityky*, fol. 1, p. 57.

3. Dzhudzha O. (1999) “Criminological problems of migration processes in Ukraine”, *Bizhentsi ta mihratsiia: ukrains'kyj chasopys prava i polityky*, fol. 2, p. 39.

4. Kalynovs'kyj Yu. (1999) “Problems of National Security of Ukraine from the standpoint of ethno-political research”, *Nova polityka*, fol. 5, pp. 58-59.

5. Kosevtsov V. O. and Bin'ko I. F. (1996) *Natsional'na bezpeka Ukrainy: problemy ta shliakhy realizatsii priorytetnykh natsional'nykh interesiv: Monohrafiia* [National security of Ukraine: problems and ways of implementation of priority national interests: Monograph], NISD, Kyiv, Ukraine.

6. Malynovs'ka O. A. (2004), *Mihranty, mihratsiia ta Ukrain'ska derzhava: analiz upravlinnia zovnishnimy mihratsiiamy* [Migrants, Migration and the Ukrainian country: analysis of the management of external migration], *Natsional'na akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, Kyiv, Ukraine.

7. Pyrozhekov S. I. (1996), “The national interests of Ukraine (the concept of security and the current realities of the geopolitical situation in Europe)”, *Viche*, fol. 8, pp. 11-23.

8. Sytnyk H. P., Olujko V. M. and Vavrynychuk M. P. (2007), *Natsional'na bezpeka Ukrainy: teoriia i praktyka: navch. posibnyk* [The National Security of Ukraine: Theory and Practice: teach. Manual], Vyd-vo “Kondor”, Khmel'nyts'kyj, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 13.08.2016 р