

Шейбут Денис Вікторович,
аспірант ННІ права ім. Князя
Володимира Великого, МАУП, м. Київ, Україна
ORCID ID 0000-0002-7171-8277

ОСОБЛИВОСТІ ОЦІНКИ РИЗИКІВ І ЗАГРОЗ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються можливості формування та розвитку ефективної системи протидії загрозам та ризикам, пов'язаним із міграційними процесами. Досліджено особливості оцінки ризиків як необхідної умови для попередження загроз у сфері міграції. Розглянуто методологію оцінювання ризиків, які можна запропонувати для визначення рівня загроз міграційного характеру в окремих регіонах України та світу. Виявлено нові підходи до оцінки міграційних ризиків, а також встановлено шляхи їх оптимізації, виражені в оцінці впливу міграції на економічну складову.

Ключові слова: міграційні ризики, міграція населення, міграційна політика, двоїстий характер міграційної політики.

Глобалізаційні процеси в поєднанні зі стрімкими змінами в політичних та економічних системах сприяли різкій інтенсифікації міграційних потоків та призвели до формування принципово нової міграційної ситуації як в Україні, так і в світі. Так, загальна чисельність міжнародних мігрантів на світовому рівні за останні пів століття збільшилася більш ніж у три рази (з 82,46 млн у 1960 р. до 280 млн чол. у 2019 р.), а іноземні громадяни стали невід'ємною частиною життя всіх країн світу [1].

Перетворення міграційних потоків у глобальне явище, що створює низку загроз та ризиків для світового співтовариства, зумовили збільшення інтересу до проблем міграції з боку вчених, державних та політичних діячів, громадських організацій та інших не байдужих до проблем людства. Все це та багато інших проблем створило потребу у вдосконаленні інструментів регулювання міграційних процесів на різних рівнях, зокрема оптимізації міграційної політики з використанням системи міжнародних договорів, угод та інших двосторонніх та багатосторонніх нормативно-правових актів із регулювання переміщень населення. Необхідною умовою для таких дій є визначення не лише подальшого розвитку цього явища, а й прогноз розвитку подій, що з ним пов'язані. Тому для вирішення питань прогнозування міграційних ризиків необхідно забезпечити фахівців-аналітиків не лише нормативними документами, а й методологією оцінювання ризиків, що має окрему специфіку.

Метою статті є аналіз сучасних напрацювань щодо оцінювання ризиків в економічній, виробничій і війсьній сферах та можливої інтеграції таких систем оцінки ризиків у систему протидії нелегальної міграції тощо.

Сьогодні головним суб'єктом регулювання міграційних процесів в Україні є Державна міграційна служба України, яка ще працює над створенням ефективної методології оцінювання міграційних ризиків. Крім того, міжнародні дослідження у цій сфері також подекуди заходять у глухий кут. Результати такого безсилля перед міграційними загрозами можна спостерігати в Європі та багатьох розвинених країнах світу, що робить це дослідження актуальним та суспільно значущим.

Різні задачі, пов'язані з оцінюванням ризиків, мають майже схожі шляхи реалізації. Відмінністю залишається лише вибір методології, що залежить від інформативності, яку потрібно опрацювати. Тому оцінка ризиків, пов'язаних із міграційними процесами, не є винятком. Невирішеною проблемою залишається лише вибір оптимальних критеріїв оцінювання загроз, що досить часто є прихованими. Так, наприклад, імпорт мігрантів може бути позитивним явищем, що можна використовувати як нові можливості для розвитку ринку праці. Водночас загрози у вигляді внутрішніх злочинних формувань, зокрема й терористичних, несприйняття культури таких мігрантів населенням країни, що також може призвести до конфліктних явищ, можна розглядати як негативний її бік. Це зумовлено певною неоднозначністю самої міграції.

Саме такий подвійний характер міграції, як показало дослідження міграційних процесів, яке проводилось вітчизняними та закордонними вченими, є початком заходів в області регулювання міграції. Відповідну двоїстість можна спостерігати на трьох рівнях: на міжнародному – як результат суперечностей між інтересами розвинених країн, міжнародних організацій та окремих держав; на регіональному – у зв'язку з посиленням міграційної політики щодо громадян третіх країн; на рівні окремих держав – як протиріччя між соціально-демографічними та економічними інтересами, з одного боку, а також міркуваннями національної безпеки, з іншого [2, 3, 4].

Подвійність міграційної політики на національному рівні також проявляється в протиріччях економічного, демографічного і геополітичного характеру. Це можна пояснити тим, що інтереси демографічного та економічного розвитку часто різняться з інтересами національної безпеки, створюючи при цьому певні ризики.

Тому для подолання подвійного характеру міграційної політики, насамперед, необхідно усвідомити, що забезпечення легітимного поля міжнародної міграції та раціональне використання наявної у мігрантів кваліфікації може бути досягнуто тільки за допомогою розумної та стратегічно вивіреної міграційної політики.

Загалом, якщо розглядати ризик як поняття, то його прийнято розуміти у вигляді ймовірності настання певної події, яка може нести не лише загрозу або небезпечне явище. Так, ризики можна представити у вигляді втрати різних можливостей, які суб'єкт певної діяльності не використав і тим самим втратив можливість для реалізації своїх запланованих задач. Тому ризики в міграційній діяльності найбільш зумовлені такими обставинами, що передбачити досить складно. А відтак певні статистичні інструменти або розрахунково-технічні у цій сфері використати досить складно. Найбільш оптимальними для оцінювання ризиків, на нашу думку, можна вважати експертні методи, інформаційна база яких будується на досвіді та інтуїції експертів. Високий ступінь невизначеності в оцінці міграційних ризиків мають правові заходи. Причому як з боку країн, що приймають мігрантів,

так і світової спільноти. Україна ж, на відміну від багатьох держав, має досить лояльне міграційне законодавство. Так, основу для нормативної бази з питань регулювання міграційних процесів становлять міжнародні договори, угоди, рекомендації та інші акти, які приймаються на різних засіданнях та конференціях, що проводяться під егідою провідних міжнародних організацій, передусім, Організації Об'єднаних Націй. Особливий акцент в українському законодавстві зроблено на трудову міграцію, оскільки цей аспект має найбільшу ймовірність формування загрози для країни у вигляді відтоку висококваліфікованих кадрів.

З цього приводу слід звернути увагу на те, що в Україні внаслідок еміграційних процесів поступово зменшується населення, особливо в останній час, через військовий конфлікт на Сході [5]. Такі ознаки можна розглядати як внутрішні ризики, що спонукають українців брати участь у міжнародних міграційних процесах. Проте законодавець не залишив осторонь цю сферу, ухваливши Закон “Про зовнішню трудову міграцію” [6], де встановлено правові засади державного регулювання трудової міграції і соціального захисту громадян. Основу цього Закону складає Конституція України та законодавчі акти, синхронізовані з міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Незважаючи на зазначене, оцінити ризики цього явища досить складно, оскільки відсутні стандартизовані критерії оцінювання, а також не вирішено питання інформаційного забезпечення такої діяльності достовірними даними. Проте можна з упевненістю виділити той факт, що в Україні є група депресивних регіонів, які з початком військових дій на сході нашої країни стали відрізнятися економічними показниками, незважаючи на те, що в минулому по низці виробництв вони займали провідні місця та демонстрували відносно високі темпи розвитку. Тому саме економічні показники і можуть виступати одним із критеріїв оцінки ризиків міграції. Спад виробництва, передусім у промисловості, який супроводжується зростанням безробіття, зниженням рівня життя, поширенням негативних соціальних явищ, різними проблемами в демографічній сфері (зростання смертності, зниження народжуваності), все це створює передумови для виникнення ризику. Саме характер міграційних процесів є найважливішим індикатором не лише міграційних ризиків, а й соціальних та демографічних у цілому.

Державною міграційною службою України постійно ведеться моніторинг міграційних ризиків. Основними сферами такого моніторингу є дослідження внутрішньої міграції, аналіз нелегальної (незаконної) міграції, вивчення міграції у сфері надання притулку та сфери трудової міграції. Методологія в таких моніторингових дослідженнях не зазначена. Проте самі прогнози настання загроз присутні [7]. Державна міграційна служба збирає інформацію щодо можливих прямих, або опосередкованих, реальних чи потенційних загроз міграції. Зокрема, досліджуються світові військові конфлікти, екологічні та техногенні катастрофи й інші явища, які можуть спричинити потік біженців в Україну. Особливо привертається увага до сусідніх країн. Все це досліджується та робляться висновки стосовно міграційних загроз. Така робота проводиться і на міжнародному рівні. Так, серед рекомендацій в галузі регулювання міжнародної міграції, які надаються ООН стосовно всесвітнього плану дій в області народонаселення, містяться такі положення:

– уряди і міжнародні організації мають передусім полегшувати добровільні міждержавні міграції;

– урядам, які розглядають міжнародну міграцію важливою для їх розвитку в короткостроковій або довгостроковій перспективі, рекомендується проводити двосторонні або багатосторонні консультації з метою гармонізації їх політики в галузі міжнародної міграції;

– проблеми біженців і вимушено переміщених осіб, в тому числі їх право на повернення додому і право на майно, мають врегульовуватися відповідно до принципів Статуту ООН, Загальної декларації прав людини та інших міжнародних документів;

– країни, які стикаються з відтоком трудових мігрантів і бажають сприяти поверненню працівників, мають докладати зусиль для створення сприятливих можливостей для працевлаштування на національному рівні;

– країни, що приймають мігрантів, повинні забезпечити належне медичне обслуговування для мігрантів і членів їх сімей та гарантувати їх фізичну безпеку;

– уряди країн, приймають мігрантів, мають сприяти постійним мігрантам зберігати свою культурну спадщину, в тому числі за рахунок використання їх рідної мови [8].

Таким чином, основні зусилля на вищому рівні під егідою ООН містять напрями дій щодо вдосконалення управління міграційними процесами, а також спрямовані на вилучення максимальної користі з процесу міграції з погляду розвитку країн.

Разом з тим, аналіз основних міждержавних документів у сфері регулювання міграційних процесів дозволив виявити також подвійний характер міграційної політики на глобальному рівні. Так, наприклад, існують суперечності між основними країнами еміграції та країнами імміграції. Як наслідок, підписані на міжнародних конференціях документи і угоди через їх ратифікації незначною кількістю країн довгі роки не можуть набрати чинності. Характерний приклад – ситуація з ратифікацією міжнародних конвенцій, що стосуються трудящих мігрантів, зачіпають економічні інтереси окремих держав. Наприклад, конвенцію Міжнародної організації праці (МОП) від 1949 р. “Про трудящих-мігрантів” ратифікували до сьогодні лише 26 % країн. Конвенцію “Про зловживання в галузі міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівності можливостей” ратифікували 12 % країн. Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей, прийнята у 1990 р., вступила в силу лише у 2003 р. (до сьогодні ратифікована країнами-учасниками договору на 24 % [9]).

Таким чином, при оцінюванні ризиків міграційної політики на глобальному рівні слід виділити важливу особливість світової спільноти, яка має власне ставлення до проблеми міжнародної міграції. При цьому в дискусіях з питань міграції проглядаються три ключові проблеми: недостатня кількість достовірних та повних статистичних даних; відсутність всеосяжної теорії міграції; неповне розуміння сукупностей взаємозв'язків між міграцією та економічними, політичними, екологічними факторами тощо.

Тому для врегулювання питань міграції необхідно забезпечити вирішення зазначених проблем на міжнародному рівні, з метою формування обґрунтованої

міграційної політики та прийняття рішень з усіх актуальних аспектів взаємозв'язку міграції з розвитком країн, що приймають мігрантів.

Міграційні ризики мають специфічні особливості, зумовлені не лише ознаками наявності військових конфліктів або екологічними катастрофами, що можна заздалегідь спрогнозувати та бути готовими до них, а й певними політичними і економічними обставинами. Україну ще не торкнулися ті міграційні труднощі, які зараз переживає значна частина Європейських країн, проте низькі економічні умови для висококваліфікованих фахівців створюють прецедент до відтоку кращих фахівців з України за кордон, а держава не вживає заходів щодо попередження таких ризиків.

Міграційні ризики мають подвійний характер, який проявляється у протиріччях економічного, демографічного та геополітичного характеру. Це можна пояснити тим, що інтереси демографічного та економічного розвитку часто різняться з інтересами національної безпеки. Так, міграційні ризики межують з такими позитивними явищами, як збільшення ринку праці.

Світова спільнота досить часто має власне ставлення до проблеми міжнародної міграції, це зумовлено складністю узгодження між самою міграцією та економічними, політичними, екологічними та іншими факторами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Migration and migrant population statistics. Euro stat statistics explained. 2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (дата звернення: 14.10.2019).
2. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. N.Y.: United Nations, 2006.
3. Chernyshev K.A. The study of permanent migration of economically depressed regions. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10. URL: https://www.researchgate.net/publication/322648379_The_Study_of_Permanent_Migration_of_Economically_Depressed_Regions (дата звернення: 14.10.2019).
4. Чернышев К.А. Миграции населения депрессивного региона. *Народонаселение*. 2016. Т. 1. № 1. С. 52–63.
5. Українців стає все менше. Держкомстат. Газета “Сьогодні”. 2018. URL: <https://ukr.segoday.ua/ukraine/ukraincev-stanovitsya-vse-menshe-goskomstat-1172565.html> (дата звернення: 14.10.2019).
6. Про зовнішню трудову міграцію. Закон України від 25.11.2015 № 761-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (дата звернення: 14.10.2019).
7. Оперативний звіт моніторингу інформаційних процесів. Вплив міграційних ризиків на ситуацію в Україні. Контактний інформаційно-аналітичний центр з моніторингу міграційних процесів ДМСУ. 2016. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_27.pdf (дата звернення: 14.10.2019).
8. Миграция. ООН. 2019. URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/index.html> (дата звернення: 14.10.2019).
9. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. N.Y.: United Nations, 2006; International Migration Policies 2013. N.Y.: United Nations, 2013. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migration-report2013/Full_Document_final.pdf (дата звернення: 14.10.2019).

REFERENCES

1. Migration and migrant population statistics (2019). Euro stat statistics explained. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (date of application: 14.10.2019) [in English].
2. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. N.Y.: United Nations, 2006 [in English].
3. Chernyshev K.A. The study of permanent migration of economically depressed regions. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2017, vol. 10. URL: https://www.researchgate.net/publication/322648379_The_Study_of_Permanent_Migration_of_Economically_Depressed_Regions (date of application: 14.10.2019) [in English].
4. Chernyshev K.A. Migrants naseleniia depressivnoho rehiona. "Migration of the population of the depressed region Narodonaselieniie. 2016. T. 1. No. 1. P. 52–63 [in Russian].
5. Ukraintsiv staie vse menshe. Derzhkomstat. "There are fewer and fewer Ukrainians". Newspaper "Siohodni". 2018. URL: <https://ukr.segodnya.ua/ukraine/ukraincev-stanovitsya-vse-menshe-goskomstat-1172565.html> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].
6. Pro zovnishiu trudovu mihratsiiu. Zakon Ukrainy № 761-VIII. 25.11.2015. "On external labor migration. Law of Ukraine of 25.11.2015. No. 761-VIII". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].
7. Operatyvnyi zvit monitorynhu informatsiinykh protsesiv. Vplyv mihratsiinykh ryzkyv na situatsiiu v Ukraini. "Operational monitoring report of information processes. Impact of migration risks on the situation in Ukraine". Contact Information and Analytical Center for Monitoring of Migration Processes of SCSU. 2016. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_27.pdf (date of application: 14.10.2019) [in Ukrainian].
8. Migrants. OON. "Migration. UN". 2019. URL: <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/index.html> (date of application: 14.10.2019) [in Russian].
9. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. N.Y.: United Nations, 2006; International Migration Policies 2013. N.Y.: United Nations, 2013. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf (date of application: 14.10.2019) [in English].

UDC 342.9

Sheibut Denys,

Postgraduate Student of the Volodymyr the Great Educational and
Scientific Institute of Law, Interregional Academy of Personnel
Management, Kyiv, Ukraine
ORCID ID 0000-0002-7171-8277

**FEATURES OF THREAT AND RISK ASSESSMENT TO
MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE**

This article discusses the possibilities of forming and developing an effective system to counter the threats and the risks associated with migration processes. The author investigates the features of risk assessment, as a prerequisite to prevent threats in migration. The risk assessment methodology that can be proposed to determine the level of migration threats in certain regions of Ukraine and the world is considered. To this end, the history of the formation of a regulatory framework that oversees migration at the domestic and international levels is examined. The phenomena of the dual nature of migration policy at the global, national and local levels, which are due

© Sheibut Denys, 2019

to the lack of a correlation between the interests of representatives of various political and social groups, are analyzed.

The author studied the regional characteristics of the risks associated with migration processes. As a result, the regional characteristics of migration processes are disclosed, the age and intellectual characteristics of the population are investigated; the problems and causes of the outflow of youth are identified, so the possible negative consequences of such processes are determined. The author discovered new approaches to the assessment of migration risks and ways to optimize them, expressed in assessing the impact of migration on the economic component.

The article revealed the influence of migration processes on the age and quality of the population, which allowed us to study the risks of migration of the working population. Based on the study of migration risks, the author proposed the priority directions in migration policy at the national and regional levels. The main provisions of the article can be used in developing the concept of migration policy of Ukraine in the context of socio-economic development.

Keywords: migration risk, population migration, migration policy, dual nature of migration policy.

Отримано: 23.10.2019