

МІГРАЦІЯ ТА ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

© Яворський М., 2013

Проаналізовано основні міграційні процеси і зміни в міграційній політиці України та їх вплив на національну безпеку країни. Виокремлено зовнішню трудову міграцію українців, «відтік мізків» і основні категорії іммігрантів в Україні. Також проаналізовано співвідношення понять «міграція» й «безпека» та з'ясовано специфіку міграційних процесів, що можуть становити виклик національній безпеці України.

Ключові слова: міграція, імміграція, еміграція, трудова міграція, «відтік мізків», міграційна політика, безпека, національна безпека.

MIGRATION AND NATIONAL SECURITY POLICY IN UKRAINE: DEVELOPMENT TENDENCIES

© Iavorskyi M., 2013

The aim of the article is analysis of the main migration processes and changes in migration policy of Ukraine and their possible influence on the policy of state national security. External labour migration of Ukrainians, «brain drain» and main immigration groups in Ukraine are considered. Also the balance between the notions of «migration» and «security» have been analyzed. The article also considers specific nature of migration processes which may be a challenge to the national security of Ukraine.

Key words: migration, immigration, emigration, labour migration, «brain drain», migration policy, security, national security.

Міграційна політика є одним із пріоритетних напрямів розвинених країн. Міграція населення впливає на збалансованість ринку праці, стимулює економічне зростання окремих його секторів, впливає на соціальну і демографічну структуру населення та його етнічний склад. Водночас масовий притік мігрантів може спричинити ріст безробіття і посилення тиску на соціальну інфраструктуру. Отже, міграція опосередковано впливає на рівень і якість життя мешканців як висилаючого, так і приймаючого суспільств. Більше того – на макрорівні міграція населення може призвести до напружених стосунків між державами-учасницями і навіть до міжнародної нестабільності в окремих регіонах. Отже, на поч. ХХІ ст. міжнародна міграція стала одним із найважливіших питань порядку денного зовнішньої та внутрішньої політики, особливо у країнах імміграції, та сформувалась як виклик міжнародній безпеці загалом та національній безпеці окремо взятих країн зокрема.

«Розпад Радянського Союзу став однією з причин інтенсифікації міграційних рухів у світі. Становлення пострадянських республік як самостійних суб'єктів міжнародних відносин сприяло, зокрема, їхньому залученню до міжнародних міграційних процесів. Для України різнопланові міграційні рухи не є зовсім новим явищем, оскільки лише протягом минулого століття українці і добровільно, і примусово переселялися в різні частини світу. Проте сучасні міграційні процеси мають свої особливості та складнощі» [1, с. 1]. І в соціально-економічному, і в географічному значенні Україна увійшла до буферної зони між розвиненими країнами Європи і країнами, що розвиваються. Після розширення Європейського Союзу у 2004 та 2007 рр., Україна виявилася на його кордонах, формуючи разом з Молдовою та Білоруссю Східноєвропейське Пограниччя. Отже, ці процеси свідчать про актуальність дослідження різних вимірів міграції в Україні, зокрема, взаємозв'язку міграції та питання національної безпеки.

Проблематикою сучасних міграцій займаються такі вітчизняні та російські науковці, як О. Малиновська, А. Хомра, В. Іонцев, І. Прибиткова, О. Ровенчак, В. Володько та ін. Питання безпеки у сучасному світі вивчаються Е. Тікнером, П. Циганковим та ін. Також серед робіт, що є дотичними до окресленої тематики, варто назвати публікації А. Шлепакова, В. Косевцова, Ю. Калиновського, В. Холода, А. Кирчіва та С. Денисюка. Однак мусимо визнати, що взаємозв'язок міграції та політики національної безпеки все ще залишається малодослідженою темою у середовищі вітчизняних науковців.

Мета роботи – дослідити специфіку та значення міграційних процесів у контексті політики національної безпеки України.

Незважаючи на те, що міграція далеко не нове явище для нашої держави, Україна зіткнулася з низкою проблем, що потребують термінового вирішення, – міграційні потоки репатріантів, біженців, а також нелегальні мігранти. Проте найскладнішою виявилась проблема трудової міграції, коли через економічну скруту нашу державу тимчасово або назавжди, залишила велика кількість працездатного населення. Справжні її розміри не відомі, у різних дослідників цифра коливається від 2 до 7 мільйонів [5, с. 157]. Деякі фахівці говорять про четверту у вітчизняній історії хвилю масового виїзду різних категорій населення за кордон. Навіть враховуючи певні позитивні наслідки трудової міграції з України (зменшення рівня безробіття і соціальної напруги в суспільстві, поповнення Державного бюджету України за рахунок грошових переказів мігрантів на Батьківщину тощо), вітчизняний ринок постійно втрачає найактивнішу і найконкурентоспроможнішу частину трудового потенціалу країни. Серйозну загрозу безпеці країни становить і «відтік мізків». За офіційною статистикою, тільки у 1999 р. за межі України виїхало 136 докторів та кандидатів наук, що на 16,2 % більше, ніж у 1998 р. З України від'їжджають фахівці у галузях математичного аналізу, фізики твердого тіла, фізики напівпровідників, будівельної механіки, механіки твердого тіла, хірургії та інших спеціальностей, попит на які стабільно високий. Що стосується кадрів Національної Академії наук, то, наприклад, за 1999 р. вона втратила 2,5 тис. осіб. Українські вчені емігрують не тільки у далеке зарубіжжя (США, Німеччина, Ізраїль, Канада, Франція), а й у країни СНД (насамперед у Російську Федерацію) і балтійські країни, на які припадає майже 50 % вітчизняних мігрантів-науковців [7, с. 166].

Український науковий потенціал стає чинником інноваційного прогресу в інших державах про що свідчить поступове збільшення питомої ваги робіт, виконаних на замовлення зарубіжних фірм: у 1999 р. вони становили 21 % проти 17,7 % у 1998 р. Отже, висока мобільність наукових кадрів, характерна для сучасного світу, у нас виявляється як односторонній процес знекровлення сучасної науки, адже наукова імміграція в Україну – це лише поодинокі випадки переїзду вчених із Російської Федерації [7, с. 166].

В останні роки також інтенсифікувалася імміграція в Україну. Як і раніше, наша держава є переважно транзитною територією для мігрантів, які планують потрапити в країни Західної Європи. Нелегальне перевезення мігрантів до ЄС є серйозним бізнесом, що особливо процвітає на Закарпатті [4]. Серед затриманих при перетині кордону найчастіше зустрічаються молдавани, грузини, вихідці з країн Азії, Близького Сходу і Африки. Однак також варто зауважити, що сьогодні поступово зростає кількість іммігрантів, які цілеспрямовано осідають на території України. Причинами цього є жорсткіша імміграційна політика і зростання антиіммігрантських настроїв у багатьох європейських країнах, а також підписання договору про реадмісію з Україною. За даними ООН на території України перебуває 6,7 млн. нелегальних мігрантів, хоча В. Позняк, який очолює відділ міграційних досліджень Інституту демографії НАН України, вважає, що реальнішою цифрою є кількасот тисяч таких мігрантів (за матеріалами УНІАН). Іммігранти (легальні та нелегальні) концентруються у столиці і у великих містах Східної і Південної України. У західному регіоні їх дещо менше, і це переважно студенти і працівники іноземних компаній. Попри те, що з кожним роком проблема імміграції в Україну стає дедалі актуальнішою, їй до сьогодні майже не приділяли уваги. Це пов'язано із відсутністю досвіду поводження із значними міграційними потоками, низьким рівнем розвитку правової системи і обмеженістю правозахисної культури. У дискусії про

імміграцію як шанс чи загрозу для України серед прихильників першої основним аргументом є те, що до 2050 р. прогнозується скорочення чисельності населення України на 36 % (17 млн. осіб), тому для збереження нинішньої чисельності українців потрібно близько 340 тис іммігрантів на рік (за матеріалами УНІАН). Противники імміграції в країну спираються на систему аргументів, що ґрунтується на сукупній ідеї про «Україну для українців».

Наприкінці ХХ ст. поняття «національна безпека» почали трактувати у ширшому значенні. Крім військового фактора, також розглядаються економічні, соціальні, екологічні чинники і, зокрема, небажані пересування населення. Аналіз розвитку міграційних процесів у світі виявив, що з другої половини ХХ ст. нелегальна міграція вийшла за межі окремих націй-держав, ставши істотним дестабілізуючим чинником для багатьох країн світу. Міграція в такий спосіб перетворилася на об'єкт міжнародної політики [8]. П. Циганков пов'язує поняття «безпека» із категорією «національні інтереси». Більше того, перше є похідним від другого. Національна безпека покликана насамперед забезпечити гарантії збереження основних, життєво важливих інтересів – національного суверенітету, територіальної цілісності держави-нації, захисту її населення, – тобто таких інтересів, задля досягнення яких вона швидше погодиться воювати, ніж піде на компроміс. Інакше кажучи, національна безпека – це стратегія, спрямована на забезпечення життєво важливих інтересів держави-нації [9, с. 321–322].

Міграція і безпека – величини, принципово відмінні одна від одної. Міграція має видиме втілення у людях, залучених до процесу просторових переміщень, – безпека має, швидше, символічний, ніж конкретний наочний вираз, тобто більшою мірою ототожнюється зі структурами й інститутами. Міграція може бути виміряна у кількісному відношенні – кількісно ж описати безпеку проблематичніше. Міграція у своєму існуванні не залежить від якісної оцінки або залежить від неї лише тією мірою, якою оцінка впливає на заборону або заохочення міграції, – безпека, навпаки, невід'ємно прив'язана до якісної оцінки і без неї нібито зовсім не існує (хоча насправді може існувати як неусвідомлений стан). Однак міграція є реальним або потенційним викликом безпеці. Вона так чи інакше впливає на безпеку як стан, і або узгоджується, або не узгоджується з безпекою як метою [6, с. 34].

Одним із нагальних питань, що постало перед Україною, є питання національної безпеки країни. Аналізуючи вплив міграції на безпеку України, варто звернути увагу на два моменти, відзначені у роботі В. Холода, які стосуються ключових термінів аналізованої проблеми. Поняття безпеки має конкретно-історичний зміст. Він залежить від соціокультурного контексту, соціальних цінностей, політичного режиму, домінуючих суспільних дискурсів тощо. Міграція, а точніше різні її параметри, можуть розглядатися в позитивному, нейтральному чи негативному ключах. «Проте негативний історичний досвід стосовно міграції не означає, що це явище справді небажане. Принаймні не тільки військові конфлікти та природні катаклізми причиняють 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. Свобода пересування є одним з найважливіших прав людини. Недовіру до міграції як такої у громадській думці, висловлюваннях деяких політиків можна пояснити передусім тим, що ми лише вчимося жити у відкритому суспільстві» [8]. Друге зауваження стосується поняття «міграція». Як і будь-який інший суспільний процес, вона належить до складних, сповнених суперечностей явищ, що зумовлює неможливість їхньої однозначної оцінки. Так, позитивний або негативний результат міграції часто залежить від масштабу та часового періоду обраних для оцінки [8].

Потенційні труднощі, пов'язані з імміграційними процесами, які можуть становити загрозу національній безпеці України, можна окреслити як відсутність адекватних засобів та механізмів інтеграції у різних сферах суспільного життя (медичній, освітній, економічній, культурній тощо) біженців та інших категорій іммігрантів в Україні. Наприклад, сьогодні відсутня система працевлаштування біженців, не розроблений механізм їхньої інтеграції, який би чітко визначив подальшу перспективу і суспільну роль цих людей у майбутньому. Також існують проблеми із забезпеченням прав людини, що призводить до маргіналізації іммігрантів в Україні. Вони переважно працевлаштовуються у тіньових секторах економіки, а їхня соціальна незахищеність сприяє корупції та потенційним зловживанням службовим становищем посадових осіб усіх рівнів.

Щодо зовнішньої трудової міграції, то тут спостерігаються такі негативні моменти: зменшення чисельності і старіння населення; зростання навантаження на працездатних громадян; депопуляція; погіршення загальних характеристик здоров'я населення; зниження загального рівня освіти; втрата найактивнішого трудового потенціалу країни, що веде до скорочення сукупної пропозиції робочої сили; декваліфікація трудових мігрантів, які здебільшого працюють не за спеціальністю за кордоном; міриади соціальних проблем (наприклад, явище «соціального сирітства»), деструктивні процеси у сім'ях, особливо у випадку жіночої міграції, і труднощі (зворотної) адаптації трудових мігрантів).

Серед переваг трудової міграції варто виокремити: зниження соціальної напруги в суспільстві у зв'язку зі скороченням рівня безробіття та тиску на системи локального соціального захисту, як от виплата пенсій, заробітних плат, субсидій тощо; грошові перекази, що числяться мільярдами доларів [10, с. 147], зростання кількості економічно активних й не-патерналістськи орієнтованих громадян [11, с. 122–123].

Попри залучення України до глобальніших міграційних процесів, міграційна політика не була пріоритетом жодного українського уряду, саме тому фінансування, ресурсне та інституційне забезпечення цієї сфери завжди визначалося за залишковим принципом. Сьогодні, незважаючи на те, що в Україні одне з найліберальніших законодавств у сфері міграції на теренах Східної Європи, говорити про його успішну імплементацію наразі не доводиться.

Специфіка української ситуації, а відтак і можливі загрози або користі сучасних міграцій, значною мірою детермінуються тим, що сьогодні наша держава є здебільшого країною еміграції. Попри цю специфіку політичні еліти мають надзвичайно нечітке бачення ролі і місця сучасної держави у міжнародних міграційних потоках, що з часом будуть лише посилюватися. Йдеться насамперед про відсутність реальних механізмів втілення Концепції державної міграційної політики, схваленої Указом Президента України від 30 травня 2011 р. [2], згідно з якою визначено стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України. До її прийняття не було комплексного документа, що визначав би усі перелічені напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика [10, с. 146]. Очікується, що реалізація Концепції дасть змогу:

- поліпшити ефективність державного управління міграційними процесами в Україні;
- підвищити рівень національної безпеки;
- узгодити законодавство України у сфері міграції з міжнародними, зокрема, європейськими стандартами;
- використовувати на належному рівні потенціал міграційних процесів;
- запобігати виникненню нових і мінімізувати наявні негативні наслідки неконтрольованих міграційних потоків;
- забезпечити інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство;
- запобігати торгівлі людьми та мінімізувати наявні негативні наслідки;
- мінімізувати негативний вплив міграції на здоров'я мігрантів шляхом забезпечення права мігрантів на охорону здоров'я та запобігання нерівності у статусі мігрантів та їх доступі до медичних послуг;
- оптимізувати міграційні потоки з метою ефективного використання трудових ресурсів та повернення емігрантів в Україну [2].

Підсумовуючи, варто зауважити, що проблематика сучасних міграційних процесів та політики національної безпеки є перспективною в плані подальших наукових досліджень, особливо враховуючи, що аналіз міграційної ситуації в Україні показує, що вона розвивається набагато динамічніше, ніж відбувається процес імплементації вітчизняного законодавства у цій сфері, та становлення державних органів, відповідальних за її регулювання. Фактично йдеться про відсутність дієвого управління міграційними процесами в країні. Така ситуація призводить до того, що міграційні виклики політиці національної безпеки в ситуації безконтрольності швидше можуть мати деструктивний потенціал, аніж конструктивний. Тому впровадження дієвої міграційної політики для України є нагальною потребою.

1. Володько В.В. Вплив трудової міграції на сімейні ролі сучасних українських жінок (з досвідом роботи у Польщі та Греції): автореф. дис.... канд. соціол. наук: 22.00.03 / В. В. Володько. – К., 2011. – 16 с. 2. Концепція державної міграційної політики України. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13642.html>. 3. Миграция и безопасность в России [Текст] / под ред. Г. Витковской и С. Панарина; Моск. центр Карнеги. – М.: Интердиалект+, 2000. – 341 с. 4. На Закарпатті на нелегалах заробляють мільйони. – [Електронний ресурс] // Високий Замок. – Режим доступу: http://migracia.narod.ru/chronic_3.m.html. 5. Прибиткова І. Трудові мігранти у соціальній ієрархії українського суспільства: статусні позиції, цінності, життєві стратегії, стиль і спосіб життя / І. Прибиткова // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – № 4. – С. 156–167. 6. Ровенчак О.А. Інтенсифікація міграційних процесів як чинник безпеки розвинутих держав: магістерська робота. Спеціальність 8.040301 – Міжнародні відносини / О.А. Ровенчак. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка. – 128 с. (Рукопис). 7. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть // А. С. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський та ін.: підруч. – К.: Либідь, 2002. – 470 с. 8. Холод В. Аналіз міграційної політики як складової частини національної безпеки України. – [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/pidruchniku/21/28.pdf>. 9. Цыганков П.А. Теория международных отношений: учеб. пособ. / П.А. Цыганков. – М.: Гардарики, 2002 – 590 с. 10. Яворський М.М. (Не)повернення мігрантів: світова економічна криза та зворотна міграція в Україну у політичному дискурсі / М. М. Яворський // Суспільні науки: проблеми та досягнення сучасних наукових досліджень: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 2012. – С. 145–147. 11. Яворський М.М. Складнощі державного регулювання інвестиційної діяльності і малого бізнесу в Україні на прикладі досвіду підприємницької ініціативи зворотних мігрантів / М.М. Яворський // Пріоритети та сучасні чинники розвитку суспільних наук: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 2012 – С. 121–124.