

АНАЛІЗ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Наприкінці ХХ ст. поняття „національна безпека” почали тлумачити у більш широкому значенні. Крім безпосередньо військових факторів, почали розглядатися різноманітні економічні, соціальні, екологічні чинники і, зокрема, серед іншого – небажані пересування населення.

Аналіз розвитку міграційних процесів у світі виявив, що з кінця 80-х – початку 90-х років нелегальна міграція вийшла за межі окремих держав, стала істотним дестабілізуючим чинником для центральноєвропейських держав, у тому числі й для України.

Міграція перетворилася на предмет великої політики. Нею займаються уряди, провідні партійні лідери, міжнародні організації, їй приділяється особлива увага при формуванні внутрішньої політики та законодавства багатьох країн, а також міжнародно-правових механізмів.

Міграційні проблеми у сучасному світі користуються підвищеною увагою. І зумовлено це тим, що демократичні принципи та права людини, такі як право на вільне пересування та вибір місця проживання, право виїжджати та повертатися в країну, право шукати і отримувати притулок та інші, вступили у серйозне протиріччя з побоюванням урядів та громадян провідних держав, оскільки значний приплив іноземців стане тягарем для економіки та соціальної сфери, порушить збалансованість етнічної структури населення, загрожуватиме політичній стабільності.

Процес розпаду Радянського Союзу, що сприяв усуненню існуючої до недавнього часу залізної завіси, прозорість кордонів між республіками колишнього СРСР, недосконалість законодавства викликали (і це були змушені констатувати на Заході) неабиякий наплив у країни СНД нелегальних мігрантів із південноазійського, близькосхідного та африканського регіонів, які використовують територію колишніх радянських республік для транзит у країни вільного світу.

Ще десятиліття тому в Україні, як і в інших державах – колишніх республіках 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 для України особливої актуальності [1].

Увага до міграції пояснюється також об’єктивними причинами. Насамперед значним обсягом та розповсюдженням міграційних пересувань. Падіння автаркічних режимів, що обмежували свободу міграцій населення, розвал імперій і 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 зумовили виникнення численних міграційних потоків.

Мета дослідження: проаналізувати сучасний стан міграційної політики України в контексті відповідності її вимогам національної безпеки; розробити рекомендації щодо вдосконалення міграційної політики України.

Слід відзначити, що, незважаючи на актуальність для українського суспільства, дана проблема недостатньо досліджується вітчизняними вченими. Існує досить обмежене коло дослідників, які безпосередньо займаються дослідженням міграційних процесів. Слід відзначити значний брак ґрунтовних досліджень, постійного моніторингу стану міграційних процесів в Україні. Значну увагу міграційним проблемам приділяє Національний інститут стратегічних досліджень.

В роботі над даним дослідженням нами було використано праці провідних фахівців із даної проблематики в Україні, а саме: О. Малиновської, А. Шлепакова, В. Косецова, Ю. Калиновського та інших. Також у дослідженні аналізувалась сучасна нормативно-правова база, яка склалась сьогодні в Україні в сфері регулювання міграційними процесами, етнонаціональної політики та національної безпеки.

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 у вертикалі виконавчої влади спеціалізованого органу - Державної міграційної служби, недостатня наукова база досліджень міграційних процесів тощо.

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 [2].

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 [3].

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 [4]. 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 етнопонаціональних утворень [5].

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 останнього десятиліття.

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].

Існує як прямий, 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 [8]. 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. Так, наприклад, характерні сьогодні негативні асоціації зі словом «міграція» значною мірою пояснюються тим, що ми є сучасниками вимушених переселень, біженства з «гарячих точок» колишнього СРСР, Чорнобильської зони тощо. Крім того, ще живі спогади про ті часи, коли «мігранти» мандрували на новобудови п'ятирічок під конвоем, про масові заслання та депортації, а також про ще зовсім недавні кампанії у пресі, що таврували «зрадників» батьківщини, які емігрували за кордон.

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. Свобода пересування є одним з найважливіших прав людини. Недовіру до міграції як такої в громадській думці, висловлюваннях деяких політиків можна пояснити передусім тим, що ми лише вчимося жити у відкритому суспільстві, поступово позбуємося автаркічної свідомості.

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, оскільки 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 прикрощами, цілком реальними витратами. Протилежними можуть бути також оцінки довгострокових та короткострокових наслідків міграції. Приплив населення створює тимчасову напруженість, пов'язану з його облаштуванням, відплив, навпаки, певною мірою полегшує проблеми житла та забезпечення

робочими місцями, однак кінцеві результати цих явищ будуть протилежними.

Оскільки українська держава ще дуже молода, а економічна ситуація в ній складна, то у суспільстві здебільшого превалюють прагматичні оцінки суспільних явищ. Тому репатріація, зокрема, депортованих, яка створює значні проблеми і дестабілізує обстановку в Криму, часто оцінюється негативно. Однак у перспективі репатріація не тільки не загрожує безпеці України, а, навпаки, може стати важливим рушієм розвитку. Так, повернення кримських татар та депортованих інших національностей є актом історичної справедливості, свідомством будівництва в Україні демократичного, правового суспільства. 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. Небезпека цих втрат збільшується, оскільки внаслідок складної демографічної обстановки природне відтворення втраченого населення не відбувається. Не випадково у Концепції національної безпеки України, затвердженій Верховною Радою, серед загроз безпеці держави названо вплив з України інтелектуальних ресурсів [9]. Такою 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.

Для оцінки міграції надзвичайно важливо визначити характеристики середовища та обставини руху міграційних потоків, їхній склад та характер. Масовий приплив такої вразливої категорії мігрантів, як біженці, що складаються переважно з жінок та дітей, може стати тягарем для держави. Прикладом тому є події 1992 р. у Придністров'ї, що змусили українську адміністрацію в центрі та на місцях терміново шукати притулку та надавати допомогу понад 60 тис. осіб.

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.

Слід визнати, що Україна сьогодні має досить вузькі можливості абсорбції мігрантів. В умовах кризи скорочується виробництво, падає рівень життя людей, зростає безробіття, соціальний захист населення майже відсутній, державні механізми роботи з іммігрантами нерозвинуті, бо на їхню розбудову бракує коштів. Але причина не тільки в цьому. Все ще слабкі в країні ринкові механізми та елементи громадянського суспільства, які багато в чому здатні забезпечити інтеграцію мігрантів навіть за умови неспроможності державних інститутів вирішити цю проблему.

Враховуючи низьку здатність 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 [10].

В умовах повної незахищеності, як соціальної, так і правової, цілком вірогідним є поширення правопорушень, криміналізація середовища біженців. Внаслідок ситуації, в якій опинилися батьки, молоді люди не можуть пройти звичайний процес соціалізації і поступово перетворюються у маргінальну групу, що згодом може становити загрозу стабільності українського суспільства.

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.

Відкидання біженців на периферію суспільного життя, у сферу «тіньового» бізнесу та протиправних дій може стати основою зростання ксенофобії, расової нетерпимості в суспільстві, що небезпечно як для самих біженців, так і для корінного населення, становить загрозу утвердженню подальшої демократизації в українському суспільстві.

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, розвитку національної мови, культури, традицій. Враховуючи реальну ситуацію, в якій знаходиться українська мова й культура, такі побоювання на безпідставні. Водночас перехідний характер культурного середовища, як і інших суспільних елементів, на відміну від сталого, полегшує інтеграцію у нього прибульців. Внесення нових елементів до культури корінного населення іде на її збагачення, посилює взаємообмін культурними цінностями, сприяє сприйняттю кращого з інших національних культур.

Але 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, може бути використане надання Росією статусу біженців та вимушених переселенців вихідцям з України. (Федеральною міграційною службою Росії з таким статусом вже зареєстровано майже 5 тис. осіб). 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) [11].

Розбудовуючи незалежну державу та її міграційну політику, Україна зробила лише перший, хоча і вкрай важливий, крок до свободи пересування, а саме – декларувала це право у Конституції та інших законодавчих актах. 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 [12].

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. Створення Державної міграційної служби. .:

2. Чітко визначити стратегію і тактику у забезпеченні міграційної політики органами державної влади. Зокрема, стратегію підготовки фахівців у цій галузі.

3. Удосконалення нормативно-правової бази: прийняття Закону України «Про притулок», приєднання України до Конвенції ООН «Про біженців» і Протоколу до неї 1967 р. (із обмеженнями).

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 досвід. Збереження і захист наукового потенціалу. Наукове забезпечення досліджень проблем міграції.

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

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

Роблячи 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. Глазов Б. Вплив нелегальної міграції на стан національної безпеки України // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 1. – С. 57.
2. Косевцов В.О., Бінько І.Ф. Національна безпека України: проблеми та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів: Монографія. – К.: НІСД, 1996. – С. 6. (Сер. „Нац. безпека”, вип. 1).
3. Парахонський Б.О. Національні інтереси України (духовно-інтелектуальний аспект). – К.: НІСД. – 1993. – С. 3 (Сер. „Наукові доповіді”, вип. 6).
4. Косевцов В.О., Бінько І.Ф. Зазначена праця. – С. 7.
5. Калиновський Ю. Проблеми національної безпеки України з точки зору етнополітичних досліджень // Нова політика. – 1999. – № 5. – С. 58.
6. Косевцов В.О., Бінько І.Ф. Зазначена праця. – С. 12-13.
7. Пирожков С.І. Національні інтереси України (концепція безпеки і сучасні реалії геополітичної ситуації в Європі) // Віче. – № 8. – С. 11-23.
8. Малиновська О.А. Міграційна ситуація та міграційна політика в Україні. – К.: НІСД, 1997. – 69 с. – С. 50.
9. Концепція національної безпеки й оборони // Державність. – 1997. – 06.02. – С. 3-4.
10. Джуджа О. Кримінологічні проблеми міграційних процесів в Україні // Біженці та міграція: український часопис права і політики. – 1999. – № 2. – С. 39.
11. Малиновська О.А. Названа праця. – С. 54.
12. Брайчевська О. Репатріанти в Україні: шляхи інтеграції // Проблеми міграції. – 1999. – № 3. – С. 36.