

*Палюх В.В., доктор філософії ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-9429-2013,*

*Демент М.О., к.пед.н., НУЦЗУ, м. Харків, ORCID: 0000-0003-4975-384X*

*Paliukh V., Doctor of philosophy in Public Administration, Senior Research Fellow of State Security Research Department of Educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Dement M., Ph.D in Pedagogical Sciences, Associate Professor of the Department of Organization and Technical Support of Emergency Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПОЛІТИКА ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ЯК ЗАГРОЗИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ**

## **POLICY TO COMBAT ILLEGAL MIGRATION AT THE REGIONAL LEVEL AS A THREAT TO SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY**

*Досліджено основні загрози соціально-економічному розвитку країни, що можуть бути викликані процесами міграції на всіх рівнях. Визначено основні напрямки державної політики протидії незаконній міграції в Україні, серед яких напрям формування нової моделі міграційної політики, що відповідає потребам переходу до постіндустріальної економіки і адекватної загрозам і викликам сучасності. Визначено завдання трансформації української економіки та формування механізмів її стійкого й динамічного зростання в сучасних умовах особливого значення, та розробки з урахуванням міжнародного досвіду та українських реалій системи заходів боротьби з нелегальною міграцією.*

**Ключові слова:** *соціально-економічний розвиток, міграційні процеси, політика протидії незаконній міграції, моделі міграційної політики, нелегальна міграція.*

*The main threats to the socio-economic development of the country that can be caused by migration processes at all levels have been studied. The directions of the state policy of illegal migration in Ukraine are clarified, including the direction of formation of a new model of migration policy that meets the needs of the transition to a post-industrial economy and adequate to the threats and challenges of today. The tasks of transformation of the Ukrainian economy and formation of mechanisms of its steady and dynamic growth in modern conditions of special value, and development taking into account the international experience and the Ukrainian realities of system of measures of struggle against illegal migration are defined.*

**Keywords:** *socio-economic development, migration processes, policy to combat illegal migration, models of migration policy, illegal migration.*

**Постановка проблеми.** Сформоване в кінці ХХ - початку ХХІ ст. різке погіршення демографічної ситуації, пов'язане з наростаючим зменшенням населення через негативний природний приріст, стало одним з найважливіших факторів, що визначають перспективи зміни соціально-економічного розвитку країни. Нинішню, глибоку демографічну кризу слід розглядати ширше, ніж просто процес депопуляції населення, пережиту практично всіма розвиненими країнами світу. Вона пов'язана з погіршенням усіх демографічних показників: швидке зниження народжуваності, скорочення шлюбності та зростання кількості розлучень, зниження середньої тривалості життя, різке зростання смертності, в першу чергу серед чоловіків працездатного віку, збереження відносно високої дитячої смертності, високі показники еміграції, яка призводить, зокрема, до витоку кадрів, і як результат - стійкий абсолютний спад кількості населення, погіршення якісних його характеристик, криза сім'ї і наростаюче старіння населення [1]. Слід враховувати, що депопуляція – це звужене відтворення населення, при якому кожне нове покоління не заповнює попереднє. Це процес, який може спостерігатися досить тривалий час і не обов'язково супроводжуватися негативним природним приростом, а тим більше абсолютним зменшенням населення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем державної політики міграції присвячені наукові праці О. Малиновської, І. Кресіної, О. Стайко, М. Абелла та ін. Проте існує необхідність здійснення системного аналізу особливостей політики протидії міграції, та її впливу на соціально-економічний розвиток країни. Усе це й становить мету нашого дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є теоретичне обґрунтування та формування політики протидії незаконній міграції, яка є загрозою для соціально-економічного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу.** Складність демографічної ситуації вже сьогодні стала головною перешкодою, ускладнює соціально-економічний розвиток країни через різке зростання соціальних витрат у зв'язку зі старінням населення і обезлюднення окремих територій в регіонах.

Імміграція може лише згладити в незначній мірі існуючу демографічну кризу, що може - пом'якшити негативні демографічні наслідки, в певній мірі вирішити окремі регіональні демографічні проблеми, але не більше. Приклад розвинених країн переконливо показує, що міграція може бути відносно ефективним засобом лише в умовах депопуляції. Вихід з демографічної кризи в Україні та її подальшому поступальному розвитку можливі тільки при комплексному підході, а саме: при стимулюванні зростання народжуваності або, принаймні, її стабілізації; зменшенні смертності; залученні мігрантів; формування відношення до людського життя як самої головної цінності держави. У відповідності з цим і слід розробляти заходи демографічної політики в цілому та міграційної політики зокрема. У той же час на

певних відрізках часу і для вирішення конкретних завдань міжнародна міграція може зіграти позитивну роль.

Спроби поліпшення демографічної ситуації в країні на основі лібералізації міграційного режиму та масового залучення іноземних громадян для виконання національного ринку трудових ресурсів досить небезпечні. Про це свідчить досвід західних країн - основних реципієнтів світових міграційних ресурсів. Так, країни західної Європи, які проводять ліберальну імміграційну політику, через різке загострення соціально-економічних і міжетнічних проблем змушені відмовлятися від неї. У зв'язку з цим вони знов посилюють умови отримання іноземними громадянами прав на проживання, тимчасову і постійну роботу, надання громадянства.

Для розуміння ролі культурних та інституційних змінних в модернізації національних господарств, розвитку процесів нелегальної міграції та нелегальної зайнятості важливо брати до уваги ту обставину, що їх зміни не є абсолютно незалежними.

Наявність між різними структурами господарського ладу складних прямих і зворотних зв'язків наводимо до того, що трансформація господарської культури і господарських організацій сприяють як взаємно детермінують процес, при якому складається певне відповідність між типом культурно-ціннісних мотивацій суб'єктів національної економіки і типом її інституційного устрою, що характеризує суперечливу зв'язок сьогодення з минулим і майбутнім. Різні господарські структури мають різну еластичність, культурні традиції зазвичай більш інерційні, ніж політико-правові інститути. Крім того, слід враховувати національні особливості господарської культури і інституційного устрою економіки.

В даний час при виборі методів регулювання міграційних процесів пропонується використовувати різні концептуальні підходи. Так, в рамках концепції активного регулювання звертається увага на важливість впливу держави на процес міграції; при цьому особлива роль відводиться правовим механізмам втручання, які ґрунтуються на поєднанні внутрішньодержавних і міжнародних правових актів і угод, що регулюють повернення мігрантів. Альтернативна концепція невтручання виходить з того, що державне регулювання міграції та еміграції висококваліфікованих кадрів є несумісним з невід'ємним правом людини на свободу переміщення та інтегрування в світі. Нарешті, в концепції, орієнтованої на перспективу, пропонується поетапно вирішувати проблеми регулювання міграції за допомогою державних заходів при дотриманні інтересів особистості і країн походження емігрантів, виходячи з норм міжнародного права.[3]

Зарубіжна і вітчизняна практика каже про те, що міграційна політика повинна бути, перш за все, реалізована на державному рівні і націлена на те, щоб впливати на чисельність, склад, напрям руху, місце знаходження, інтеграцію трудових мігрантів з урахуванням інтересів країни і регіонів. При

цьому міграційна політика може виступати в кількох формах: грати кон'юнктурну роль, коли виступає в якості інструменту соціально-економічної політики, і носити структурний характер, коли ув'язується з розробкою проекту бажаного обсягу якісних характеристик руху населення. За допомогою міграційної політики можна регулювати чисельність населення окремих територій не тільки безпосередньо - через напрямок необхідної кількості трудових ресурсів в регіон, але й побічно - за рахунок залучення в регіон працівників певного професійно-кваліфікаційного складу, статі, віку та створення тим самим сприятливих умов для відтворення працездатного населення. Для переважної частини міграції населення неможливі методи прямого впливу. Методи прямого впливу на міграційні процеси бувають ефективними тільки тоді, коли створені відповідні умови, при яких процес міграції може розвиватися в умовах доцільності. Для створення таких умов використовуються методи непрямого впливу на процес трудової міграції населення. До таких методів впливу можна, на наш погляд, віднести: створення системи матеріальних і моральних стимулів та пільг, надання кредитів і позик у трудонедостатніх регіонах, розвиток соціальної інфраструктури та створення кращих культурно-побутових умов [3].

Для регулювання міграції населення можуть використовуватися різні методи: по-перше, економічні методи, які передбачають застосування штрафних санкцій за порушення встановленого міграційного порядку, а також вплив на господарську кон'юнктуру (оплату праці, вартість споживчого кошика); по-друге, адміністративні методи, які передбачають, перш за все, дотримання паспортного режиму, порядку реєстрації, залучення й використання іноземної робочої сили, інших норм і правил, а також адміністративну відповідальність за порушення чинних нормативних актів; по-третє, соціально-психологічні методи, які пов'язані з впливом на систему переваг і ціннісних орієнтацій населення, формують його міграційну поведінку; по-четверте, оперативні методи, які включають в себе заходи оперативного контролю за забезпеченням встановленого міграційного порядку, в тому числі, заходи щодо фільтрації імміграційних потоків, видворенню мігрантів-порушників, проведення перевірок.

У період глобальних змін разом зі зростанням ролі населення в світі все більш складним стає питання про її наслідки для країн, що приймають мігрантів. Масовий приплив іноземців допомагає вирішувати багатьом західноєвропейським країнам демографічну проблему. Але внесок іммігрантів в економічний розвиток є дискусійним. Багато хто з іммігрантів ініціативні і заповзятливі, вони відкривають свої підприємства і створюють робочі місця. Разом з тим існують серйозні дослідження, які на прикладі США та західних країн доводять, що альтернативою трудової міграції є співпраця, торгова відкритість, приватні інвестиції в стосунках з кра-

їнами Третього світу, створення в них робочих місць в сфері туризму, сервісу, в сільському господарстві.

У США, Франції і ФРН законодавчо регулюють трудову міграцію. Міграційну політику цих країн можна назвати вельми прагматичною: чітко визначаються переліки професій іммігрантів, що допускаються в США та Німеччину, і коло інвесторів для того, щоб вони не склали конкуренцію корінним мешканцям (робочим і підприємцям), а, навпаки, покращували становище на ринку праці[4]. Відсутність офіційних заборон на заняття торгівлею і сферою послуг не заважає владі не впускати в країни осіб, бажаючих зайнятися дрібною торгівлею або працювати в сфері послуг без отримання необхідних документів трудової сертифікації. Порівнявши ці варіанти, можна зробити висновок, що схожість міграційних процесів зумовила інтерес України при розробці законодавства до досвіду Німеччини і жорсткому міграційному контролю Франції. Велике місце в сфері міграційної політики відводиться регулюванню зовнішньої трудової міграції. Система державних заходів з регулювання імміграції включає: а) законодавство про юридичний, політичний і професійний статус іммігрантів; б) інституційні служби по імміграції робочої сили; в) міждержавні угоди по імміграції робочої сили. Регулюючі заходи країн імміграції визначають кількість іммігрантів, що допускаються в країну, в тому числі працюючих іммігрантів; встановлюють професійну, кваліфікаційну, вікову структуру трудової імміграції та тривалість перебування в країні. Безпосереднє здійснення імміграційної політики має бути покладено на спеціальні організації - національні служби імміграції, створені при міністерствах праці та внутрішніх справ. Імміграційні служби контролюють і оформлюють відповідно до виданих законами в'їзд в країну іммігрантів, видають дозвіл на проживання та роботу. Направлення на роботу в певні галузі та райони держави узгоджується з заявками підприємців, в яких вказується необхідна кількість робочої сили і її якісна характеристика [5].

З огляду на різноманіття видів міграції, їх неоднозначність для реалізації цілей і завдань соціально-економічного розвитку, необхідно проводити політику, що базується одночасно на декількох принципах міграційного регулювання, найважливіші з яких є:

обмежувальний - для стримування потоків вимушеної внутрішньої і зовнішньої міграції, з урахуванням реальних (на даний момент дуже обмежених) ресурсних можливостей регіону;

виборчий - для прийнятих (реєстрованих) мігрантів, враховуючи їх професійні та інші можливості для адаптації до умов найбільшого мегаполісу, а також інші підстави їх перебування (проживання) в регіоні (наявність прямих родичів, придбана нерухомість);

— ліберальний — для залучення іноземної робочої сили в трудонедостатні галузі міста (будівництво, транспорт, комунальне господарство,

промисловість та ін.), куди корінні мешканці йдуть неохоче, а також для маятникової міграції, що забезпечує розвиток економіки міста;

– замісний – для заміщення іноземної робочої сили (де це економічно й технологічно можливо) тимчасовою робочою силою з регіонів;

– стимулюючий – для залучення іноземної робочої сили, пов'язаної з створенням додаткових робочих місць для мешканців міста;

– стримуючий – для запобігання масштабного відтоку висококваліфікованих кадрів для роботи за кордоном ("відпливу умів"); для скорочення фіктивної (наприклад, шлюбної) міграції та ін.;

– заборонний – для протидії порушенню мігрантами реєстраційного режиму перебування в регіоні; протиправного залучення й використання іноземної робочої сили, незаконного експорту робочої сили за кордон;

– відшкодувальній – для вільної (невимушеної) міграції, пов'язаної з придбанням житла тільки за комерційними (ринковими) цінами, що враховує земельну ренту та повне відшкодування витрат міста на розвиток соціальної та інженерної інфраструктури.

В даний час важливе значення має ефективність контролю за міграцією населення, активна протидія негативним тенденціям в розвитку міграційної обстановки в інтересах законних мігрантів і постійного населення. Для створення сприятливих умов соціально-економічного розвитку в галузі трудової міграції повинні бути вирішені наступні ключові питання [2]: чіткий розподіл і довгострокове закріплення функцій державних органів, до компетенції яких входять питання, що стосуються регулювання зовнішньої трудової міграції та посилення координації і взаємодії між ними; проведення політики, орієнтованої на залучення іноземної робочої сили, перш за все з країн СНД та Азії, найбільш адаптованої до життя в Україні, та збереження висококваліфікованих фахівців, диференційованої інтеграції в міжнародний ринок праці не на шкоду власним економічним і військово-політичним інтересам; створення системи інформування населення з питань зовнішньої трудової міграції. Формування в суспільній свідомості розуміння важливості і ролі легальної зовнішньої трудової міграції в справі якнайшвидшої адаптації трудового й інтелектуального потенціалів України до вимог міжнародного ринку праці, що сприяють збільшенню класу підприємців в регіонах, припливу інвестицій, залучення й використання винаходів; посилення відповідальності за дотримання встановленого порядку використання іноземної робочої сили з введеним диференційованим рівні штрафних санкцій: від попереджувального до заборонного; розробка перспективних методів економічного й адміністративного регулювання процесів залучення іноземної робочої сили; чітка регламентація діяльності посередницьких організацій і тісна співпраця державних органів з тими з них, які позитивно зарекомендували себе; координація дій міністерств праці та освіти в організації системи підготовки та перепідготовки різних категорій

фахівців, в тому числі сфери зовнішньої зайнятості, що працюють в комерційних, громадських і державних структурах, щоб уникнути підготовки непотрібних фахівців одним міністерством і оплати допомоги по безробіттю іншим міністерством; удосконалення системи ліцензування[2]. Проведення страхування відповідальності юридичних осіб, які мають ліцензії на право здійснення діяльності, пов'язаної з працевлаштуванням громадян України за кордоном; максимальне сприяння молоді в оформленні (нарівні з громадянами інших країн) права брати участь на загальних підставах у міжнародних молодіжних програмах "Робота, стажування" (як школи ринкової економіки та підготовки кадрів на міжнародному рівні), надання допомоги в спрощенні процедури оформлення документів, в зниженні їх вартості.

Для активізації господарської діяльності в країні необхідно здійснення заходів з урахуванням впливу особливостей культурних і політико-правових чинників. У зв'язку з цим важлива дебіюрократизація та демократизація господарського життя при зміцненні легальної системи захисту прав власності та інтересів усіх суб'єктів економіки. Крім того, потрібно розвивати ті форми підприємництва, які схвалюються традиційної господарської культурою, і пропагувати ті цінності, які стимулюють підприємництво[1]. Разом з тим наявна законодавча основа регулювання міграційних відносин не в повній мірі відповідає назрілим потребам практики: вона відстає від наявного досвіду зарубіжних країн, не в повній мірі відповідає міжнародним стандартам; зберігає фрагментарний характер у регулюванні окремих напрямків і видів міграції. Потрібно переробка законодавства в галузі міграційних відносин з метою створення більш дієвих механізмів регулювання та контролю над імміграційними процесами, перш за все - припинення незаконної імміграції та незаконного вивезення українських громадян за межі території держави; інтеграція мігрантів в соціальні та економічні умови життя країни, оптимізація міграційних потоків. Необхідні заходи економічного й організаційного характеру: повна демаркація державних кордонів, підтримання та обладнання кордонів, розвиток системи кадрової підготовки фахівців міграційних служб.

**Висновки.** Отже для успішного вирішення нагальних завдань трансформації української економіки та формування механізмів її стійкого й динамічного зростання в сучасних умовах особливого значення набуває розробка з урахуванням міжнародного досвіду та українських реалій системи заходів боротьби з нелегальною міграцією. Міграційна політика повинна стати більш результативною на основі забезпечення раціонального поєднання адміністративно-правових, фінансово-економічних та соціально-психологічних методів впливу. Найважливіших напрямом формування нової моделі міграційної політики, що відповідає потребам переходу до постіндустріальної економіки і адекватної загрозам і викликам ХХІ століття, необхідно віднести: зміну законодавства в галузі трудової міграції

щодо міграції українських громадян за кордон та іноземних громадян в нашу країну на основі прийняття міграційного кодексу, вдосконалення національної правової бази, запровадження візового режиму з найбільш пріоритетними країнами і укладення двосторонніх міжурядових угод для забезпечення соціальних прав громадян, що працюють в двох країнах і підготовці умов для приєднання України до міжнародних правових актів про захист прав мігрантів; полегшення процедур отримання громадянства для деяких категорій громадян. Також, формування єдиного інформаційного простору, що дозволяє ефективно взаємодіяти різним державним, регіональним і місцевим органам влади, здійснюючи своєчасне обмін інформацією. Створення стимулів повернення на батьківщину мігрантів, що раніше виїхали за кордон, перш за все висококваліфікованих мігрантів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Абелла М.І., Абрера-Мангахас М.А. Направлення працівників за кордон: посібник для країн з середнім та низьким рівнем доходів.. К.: Міжнародне бюро праці, 2004.
2. Герасименко Г.В. Позняк О.В. Гендерні аспекти трудових міграцій населення України // *Демографія та соціальна економіка*. 2006. № 1. С. 46–54.
3. Гнатюк П. Міграція та грошові перекази мігрантів // *Майбутнє міграції в Україні. Звіт конференції*. К., 2011. С. 27.
4. Головіна Н.М., Головіна О.В. Соціально-психологічні аспекти трудової міграції в Україні // *Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції* : зб. матер. К., 2007. С. 129–136.
5. Довжик Б. Про досвід роботи та пропозиції обласного центру зайнятості щодо подолання негативного впливу трудової міграції на стан ринку праці. URL: [www.dcz.gov.ua/ter/control/uk/publish/article?art\\_id=5223990](http://www.dcz.gov.ua/ter/control/uk/publish/article?art_id=5223990).

#### **References:**

1. Abella M.I. Napravleniya pratsivnikiv za kordon: posibnik dlya krayin z serednim ta nizkim rivnem dohodiv / M.I. Abella, M.A. Abrera-Mangahas ; Mizhnarodne byuro pratsi. K., 2004.
2. Gerasimenko G.V. Genderni aspekti trudovih migratsiy naselennya Ukraini / G.V. Gerasimenko, O.V. Poznyak // *Demografiya ta sotsialna ekonomika*. 2006. № 1. S. 46–54.
3. Gnatyuk P. Migratsiya ta groshovi perekazi migrantiv / P. Gnatyuk // *Maybutne migratsiyi v Ukraini. Zvit konferentsiyi*. K., 2011. S. 27.
4. Golovina N.M. Sotsialno-psihologichni aspekti trudovoyi migratsiyi v Ukraini / N.M. Golovina, O.V. Golovina // *Mizhnarodna migratsiya ta rozvitok Ukraini v konteksti Evropeyskoyi Integratsiyi* : zb. mater. K., 2007. S. 129–136.
5. Dovzhik B. Pro dosvid roboti ta propozitsiyi oblasnogo tsentru zaynyatosti schodo podolannya negativnogo vplyvu trudovoyi migratsiyi na stan rinku pratsi. URL: [www.dcz.gov.ua/ter/control/uk/publish/article?art\\_id=5223990](http://www.dcz.gov.ua/ter/control/uk/publish/article?art_id=5223990).