

# ІММІГРАЦІЯ В УКРАЇНУ: ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЧИ СТАБІЛІЗАЦІЇ РИНКУ ПРАЦІ?

О. М. Пищуліна

Демографічна криза в Україні, щорічне зменшення та старіння населення постають головними перепонами на шляху до стабільного економічного зростання. У цьому зв'язку набуває актуальності об'єктивний аналіз сучасних тенденцій і наслідків міграції з урахуванням перспектив потреби в іноземній робочій силі в Україні та істотним збільшенням упродовж останніх 2-х років потоків неконтрольованої «тіньової» міграції в країну. Реальна оцінка наслідків сучасних міграційних рухів в Україну необхідна для розробки відповідних соціально-правових заходів, що перешкоджають негативному впливу «тіньової» міграції та сприяють прогнозованому прийманню іноземців, й тому, щоб структура міграційних потоків була максимально адекватна потребам економіки і суспільства.

Вплив імміграції на динаміку економічного зростання експерти оцінюють неоднозначно. Важливою рисою розвитку української економіки в довгостроковому періоді є висока залежність можливостей одержання науково-технічної ренти, в умовах скорочення чисельності працездатного населення, від залучення в країну імміграційних ресурсів. Приплив робочої сили може підвищити рівень концентрації трудових ресурсів, тому розширюється спектр застосування праці мігрантів. Водночас без вирішення внутрішніх структурних проблем це може тільки загострити ситуацію у вітчизняній економіці. Розв'язання цієї проблеми частково можливе в площині так званої заміщуючої міграції.

Масштаби й характер впливу потоків трудових мігрантів на економіку країни залежать не тільки від їх якісних і кількісних характеристик, а й від умов і можливостей включення трудових мігрантів у приймаюче суспільство.

Внутрішня й зовнішня обумовленість міграційного припливу населення є в багатьох промислово розвинутих країнах. Досвід кра-

їн, які активно залучають у національну економіку імміграційний ресурс, свідчить і про можливість, і про межі його використання. Потенціал імміграційної ємності країни завжди обмежений. Це пов'язано з ресурсним потенціалом, на основі якого здійснюється соціально-економічний розвиток, а також впливом формованих динамічних і структурних характеристик міжнародних міграційних потоків.

Імміграція є багатоплановим процесом, що по-різному впливає на окремі параметри економічної діяльності і має суперечливі наслідки. Ця суперечливість у багатьох випадках зумовлена її власними особливостями, багатомірністю процесу, що неоднаково впливає на різні компоненти та окремі параметри економічної діяльності приймаючого суспільства. Через наявну специфіку оцінка наслідків міграції є складним завданням, що потребує комплексної та збалансованої політики держави.

За даними ООН, Україна нині перебуває на четвертому місці за кількістю іммігрантів після США, Росії і Німеччини: 6,7 мільйона, що становить 3,6% від загального потоку мігрантів у світі [1]. На думку експертів, Україну в найближчому майбутньому може захлиснути хвиля трудових нелегалів. Ця загроза прямо пов'язана з

посиленням боротьби з незаконною міграцією в Росії, особливо після введення Російською Федерацією квот на роздрібну торгівлю мігрантів 1 квітня 2007 року. (З 15 січня 2007 року в Росії набрала чинності Постанова Уряду РФ «Об утверждении порядка подачи уведомления о привлечении и использовании для осуществления трудовой деятельности

**Пищуліна Ольга  
Миколаївна** — кандидат соціологічних наук, завідувач сектору Національного інституту стратегічних досліджень

иностраних громадян, прибувших в Російську Федерацію в порядку, не требующем получения визы», яка посилює санкції щодо нелегалів та їх роботодавців.)

Зміни в міграційній ситуації на просторах СНД можуть насамперед негативно відбитися на Україні, стати загрозою національній безпеці, однак в українських органах державної влади всю її глибину усвідомлюють поки не повною мірою. Україна організаційно-технічно не готова до масового приймання мігрантів, адже дотепер у структурі державної влади відсутній єдиний орган, який у повному обсязі курирував би питання міграції.

У правозастосувальній практиці незаконними (нелегальними) мігрантами є особи, які порушили правила в'їзду на територію країни або правила перебування на її території. В структурі нелегальної міграції виокремлюють чотири основні категорії:

— особи, які в'їжджають до країни нелегально без документів, а також іноземці, у яких заявлена мета в'їзду не відповідає їх намірам;

— іноземні громадяни, які навчаються в країні або працюють, але після завершення термінів навчання чи праці не повернулися на батьківщину;

— транзитні мігранти, які мають намір виїхати до країн Заходу;

— біженці, які уникають виїзду з країни після отримання відмови про притулок.

До категорії нелегалів також належать ті, хто займається незаконною (нелегальною) трудовою діяльністю. На жаль, при такому підході до однієї групи включають і тих, хто свідомо порушив закон, і тих, хто опинився в нелегальному становищі через занадто ускладнену процедуру реєстрації, отримання дозволу на роботу (для легального працевлаштування необхідно надати в міграційну службу понад півтора десятка різного виду документів), посвідки на проживання.

**Масштаби міграції, країни походження і складності оцінки.** Відповідно до статистики нелегальної міграції, що оприлюднена Держприкордонслужбою України, загальна кількість виявлених українськими прикордонниками із січня по жовтень 2006 року нелегальних мігрантів на 40% перевищує показник аналогічного періоду за 2005 рік. За той самий період за незаконне перетинання Держкордону України прикордонники затримали 3647 нелегальних мігрантів. За неофіційними

даними, через територію України щорічно проходить до 500 тисяч нелегальних мігрантів. Органи внутрішніх справ, тільки станом на червень 2006 року, виявили майже 5 тис. нелегальних мігрантів — понад 4,3 тисячі з них уже вислано з країни. Найбільше нелегальних мігрантів затримано в Київській і Закарпатській областях, а також у м. Києві.

В Україні накопичуються мігранти із країн Південно-Східної Азії, Близького й Середнього Сходу, Африки, а також громадяни країн СНД, які використовують територію країни для транзиту до країн ЄС — їхня загальна кількість становить від 100 до 150 тисяч. Найбільша частина нелегалів потрапляє в Україну через українсько-російський кордон (понад 80% затриманих) і українсько-білоруський кордон (11%), а виїжджають через українсько-словацький кордон (майже 60%) і українсько-польський кордон (20%). Останні два роки серед нелегалів різко зросла частка вихідців із країн СНД — найбільше з Молдови та Грузії, а також російських громадян із Чечні. І саме останнім часом в Україні стали з'являтися нелегали навіть із регіону Карибського басейну. 2006 року серед нелегалів налічувалося 9745 молдован (2005 р. — 3427), 2604 узбеків (1958), 2346 вірмен (2179), 2130 азербайджанців (2057), 1255 таджиків (608), 1235 грузинів (1123), 1118 росіян (1452). Серед громадян південно-східних азійських країн: 741 громадянин Індії (685), 726 китайців (1191), 712 вихідців із Туреччини (552), 522 — з Пакистану (399), Киргизстану — 475 (284), Казахстану — 365 (273), Бангладеш — 262 (225), В'єтнаму — 195 (448), Палестини — 186 (118).

Однак точних даних немає. Оцінити масштаби незаконної міграції неможливо з багатьох причин. Одна з головних — прозорість значних ділянок сухопутних кордонів. Наявні експертні розрахунки і приблизні оцінки обсягів незаконної міграції іноді значно різняться. Широкий діапазон оцінок може свідчити про відсутність надійних вихідних даних і відомчих методик їхнього кількісного аналізу (до речі, чинні методики — закриті).

Головна проблема, що пов'язана з припливом в Україну нелегалів, полягає в тому, що більшість їх сконцентрована в «тіньовій» економіці. За офіційними даними, 8 з 10 іммігрантів працюють у країні нелегально. Заслужують довіри оцінки МОМ, в яких зазначено, що частка іммігрантів в «тіньовій» економіці становить 75%. Якщо вважати, що на законних умовах в країні працюють чверть трудових мігрантів, легалізація трудової діяльності «тіньових» мігрантів у змозі забезпечити істотне зростання ВВП (рис. 1).

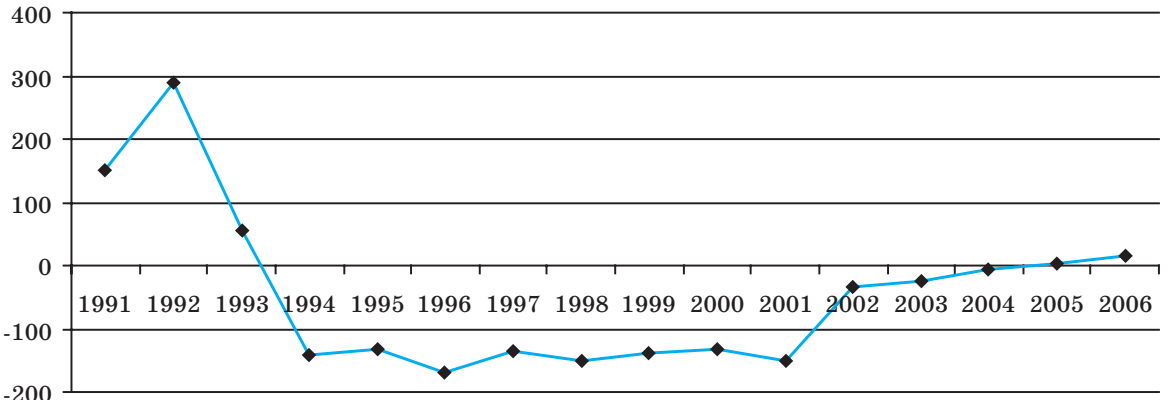


Рис. 1. Динаміка міграції населення України

**Імміграція** має негативні наслідки, що становлять пряму загрозу національній безпеці, зокрема:

- спад життєвих стандартів та якості життя приймаючої країни;
- зростання безробіття серед населення приймаючої країни;
- вагомим наслідком трудової міграції в Україну є відтік грошових коштів до інших країн (країн походження мігрантів). За відсутності статистики Центрального банку з грошових переказів немає кількісної оцінки втрат економіки України, але підрахунки Світового банку по інших сусідніх країнах свідчать про втрати у розмірах від 1 до 3% ВВП (Доповідь Світового банку) [1];
- опиняється під тяжким пресингом державна сфера соціальних послуг;
- зменшення питомої ваги власних громадян у структурі економічно й суспільно-політично активного населення, формування автономних співтовариств зі своїми субкультурою й звичаями;
- посилення залежності національної економіки від трудових ресурсів інших держав, розмивання національного трудового потенціалу;
- посилення зовнішнього соціокультурного впливу на українське суспільство, що підвищує ризик його певною мірою деукраїнізації;
- поширення, насамперед у середовищі нелегальних мігрантів, кримінальних відносин, що, у свою чергу, може живити ксенофобські настрої серед частини представників титульної нації.

Але вплив імміграції на ринок праці має диференційований прояв за регіонами, серед

соціо професійних груп місцевого населення. Також він залежить від структурних параметрів самої міграції.

Сьогодні фактично починає формуватися тенденція до залежності вітчизняного ринку праці від праці зовнішніх мігрантів. Ця кон'юнктура українського ринку праці нерівноважена й поєднує у собі протилежні тенденції: кон'юнктури дефіциту праці й кон'юнктури надлишку праці. Дефіцит трудових ресурсів є важливим чинником, що блокує формування конкурентоспроможних територіально-виробничих структур інноваційного типу. Розвиток національного господарства, що характеризує дефіцит праці, стає фундаментальним параметром і якісно новим явищем для України. Тому на ринку праці сьогодні об'єктивно існує низка чинників, які сприяють залученню іноземної праці на український ринок праці.

Згідно з офіційними даними Держкомстату, потреба у працівниках за перше півріччя 2006 року становила 250,9 тис. осіб (рис. 2). За словами першого заступника директора Українського державного центру зайнятості, незважаючи на високі показники безробіття тільки у західних регіонах країни на кінець 2006 року, нині існує близько 250 тис. вакансій. Гостроту дефіциту робочої сили поряд з кількісними оцінками визначають структурні (якісні) аспекти його прояву. Проблему робочої сили загострює брак досвідчених робітників окремих професій і кваліфікацій.

Україна має негативне демографічне сальдо. Її населення продовжує скорочуватися. За повідомленням Державного комітету статистики, темпи скорочення населення становлять 0,05% (25,6 тис. осіб) щомісяця. За розрахунками спеціалістів у галузі демографії, частка осіб непрацездатного віку матиме тенденцію до постійного зростання.

## Потреба у працівниках (тис. осіб)

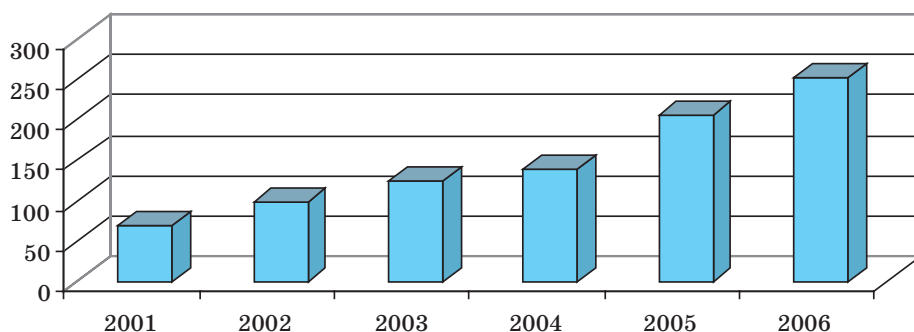


Рис. 2. Попит на робочу силу

До депопуляції додається скорочення наявного населення за рахунок виїзду за кордон у пошуках роботи, а тимчасова трудова міграція — це перший крок до еміграції. За даними Всесвітнього конгресу українців й Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ, чисельність нелегальних мігрантів з України за 2005 рік становила: до Росії — 1 млн., Польщі — 300 тис., Італії — 200—800 тис., Португалії — 65—150 тис., Іспанії — 100—400 тис., Туреччини — 35 тис., США — 20 тис. осіб. За даними Міністерства праці та соціальної політики України, 2006 року за кордоном працювало до 3-х мільйонів наших співвітчизників. Наведена цифра обґрунтовується даними, розрахованими на підставі статистичної та адміністративної інформації про чисельність та економічну активність населення, даними консульських установ щодо громадян України, які перебувають за кордоном, і даними суб'єктів господарської діяльності, які займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян України за кордоном.

Таким чином, економіка України з урахуванням перспектив розвитку й структурної перебудови, подальшого скорочення чисельності працездатного населення вимагає вже сьогодні додаткових трудових ресурсів. За прогнозами, для підтримання чисельності населення, особливо його економічно активної частини, потрібна істотна компенсаторна нетто-міграція. Якщо брати до розрахунку тільки демографічний критерій, то Україні для компенсації природного зменшення населення і стабілізації його чисельності необхідно мати позитивне сальдо міграції близько 340 тис. осіб щорічно.

Наслідки наявного дефіциту робочої сили на макроекономічному рівні можна охарактеризувати таким чином:

1. *Зростання заробітної платні.* В умовах, коли попит перевищує пропозицію, зростає

ціна робочої сили. Підвищення заробітної платні може призвести до збільшення обсягу пропозиції праці.

2. *Вільні ранній вихід на ринок праці.* Дефіцит праці може спричинити зміщення вікової межі виходу на ринок праці.

3. *Пізній вихід з ринку праці.*

4. *Посилення тиску з боку зовнішніх ринків праці.* В умовах дефіциту вітчизняної робочої сили залучення трудових мігрантів стає необхідністю.

Вплив іммігрантів на динаміку економічного зростання в Україні сприймають по-різному. **Скорочення дефіциту трудових ресурсів завдяки залученню іноземної робочої сили може стати вагомим чинником підвищення продуктивності економіки [3].** Вироблення та споживання національної продукції, сплата податків і соціальних внесків, збереження мігрантів тощо має істотний вплив на економічний розвиток країни. Скорочення чисельності і старіння населення, зміна пропорцій між його працездатною і непрацездатною частинами на користь другої наразі є чітко означеними процесами, які визначають стан ринку праці України, що веде до зменшення кадрового потенціалу всіх галузей економіки. Але масштаби й характер впливу потоків трудових мігрантів на економіку країни залежать не лише від їх якісних і кількісних характеристик, а й від соціально-економічних умов розвитку країни, які встановлюють припустимі межі використання праці мігрантів. Для позитивного впливу зовнішньої міграції на економічне зростання, її динамічні й структурні параметри мають відповідати імміграційній ємності країни. *«Заміщуюча міграція» має позитивне для економіки країни значення:*

1. Висококваліфікована робоча сила забезпечує позитивний довгостроковий вплив на господарський розвиток. Залучення до роботи кваліфікованих і висококваліфікованих фахівців дає змогу заощаджувати на витратах на їхнє навчання й отримувати ефект за рахунок поліпшення якійсної структури зайнятості. За оцінками експертів, у США чистий виграш від залучення «середнього» науковця в галузі природничих наук становив в 90-ті роки ХХ ст. понад півмільйона доларів [4]. У зв'язку з цим виникає величезна сумарна економія приймаючих країн у сфері освіти й наукової підготовки кадрів у результаті використання «інтелектуальних мігрантів». Україна є серед тих країн, де потреба в кваліфікованих іммігрантах буде вельми високою. Але Україна не зможе конкурувати за кваліфіковану робочу силу із країнами Європейського співтовариства, Сполученими Штатами Америки і навіть із нинішніми країнами Східної Європи. Треба визнати, що для України це джерело є обмеженим через її значне відставання від розвинутих країн за рівнем життя населення.

2. Навіть залучення в межах імміграційної ємності низькокваліфікованої іноземної робочої сили може поліпшити структуру зайнятості. Значна економія на витратах у галузях і на підприємствах, де використовується дешева праця іммігрантів, призводить до збільшення доходів підприємців, потенційно сприяє зростанню інвестиційної активності, відбувається більш швидке заміщення праці капіталом. (Квота імміграції на 2008 рік затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України № 320-р від 22 лютого 2008 року [5].) Водночас досвід України показує, що використання дешевої праці в умовах недостатньо високого конкурентного тиску сповільнює модернізацію виробництва. З другого боку, використання некваліфікованої праці може знизити продуктивність праці.

3. Зважаючи на те, що трудові мігранти у своїй масі обіймають некваліфіковані, непрестижні робочі місця, створюються кращі можливості для кар'єри й професійного просування корінного населення. Це може поліпшити структуру зайнятості в країні.

4. В умовах низької мобільності робочої сили іммігранти компенсують дефіцит робочої сили в регіонах.

5. Розв'язання проблеми банкрутства Пенсійних фондів. Мігранти виконують функцію підтримання пропорції населення працездатного віку щодо населення пенсійного віку. Такі мігранти здатні «заміщувати» старіюче населення.

6. Соціальний склад мігрантів, поряд з найманими робітниками і підприємцями, включає також інвесторів. Підприємницька діяльність і самостійна зайнятість поширюється серед багатьох етнічних груп іммігрантів, навіть ширше за місцеве населення. Вікова структура іммігрантів характеризується більшою часткою робітників найбільш працездатного і економічно продуктивного віку, а саме 15—44 роки.

7. Хоча імміграція як фактор інвестиційного процесу досліджена недостатньо, однак також може справляти позитивний вплив двома каналами: через капіталовкладення безпосередньо самих іммігрантів та через збільшення прибутків тих, хто використовує дешевшу працю іммігрантів.

Проблеми браку робочої сили відчуває на собі не тільки Україна. Продуктивність трудової імміграції засвідчує, зокрема, політика ЄС у цій сфері. Європейський Союз припускає до 2050 року залучити 40 мільйонів мігрантів, незважаючи на Шенгенський закон і на жорсткість своїх в'їзних правил. В ЄС усвідомлюють, що не обійдуться лише своєю робочою силою, що потрібно поповнювати природну нестачу на ринку праці. Україна має значно скромніші плани. Хоча порівняно з 2007 роком Кабінет Міністрів України збільшив квоту мігрантів з 7323 до 9194, проте все одно ця квота не відповідає структурним потребам економіки. Квоту було підвищено насамперед за рахунок збільшення квоти на в'їзд родичів іммігрантів, проте було зменшено квоту для діячів науки та культури, що відповідає інтересам України, по кожному регіону квоту було зменшено з 25 осіб до 10 [5]. Без обмежень в Україну можуть в'їхати особи, які здійснюють іноземні інвестиції в українську економіку на суму на менш 100 тис. дол. США. Заслуговує на увагу той факт, що і в 2008 р., як і 2006 р. та 2007 р., для імміграції висококваліфікованих спеціалістів і робітників, гостру необхідність в яких відчуває країна, квоту не встановлювали (табл.).

Масштаби залучення мігрантів залежать від темпів економічного розвитку на найближчу перспективу, відновлення основних фондів і зростання продуктивності праці. При цьому мають бути враховані процеси вивільнення працівників у ряді галузей економіки, зокрема паливно-енергетичного комплексу, металургії, залізничного транспорту.

Безумовно, що додаткових працівників варто залучати з урахуванням потреби економіки країни в кадрах певних професій і кваліфікації. Залучати іноземну робочу силу необхідно на основі поновлення розрахунків балансів трудових ресурсів по регіонах, установлення науково об-

**Квота імміграції на 2008 рік**  
(згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України на 2008 рік)\*

Реґіон	Категорії мігрантів							
	Діти науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України	Висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною	Особи, які здійснюють іноземні інвестиції в економіку України в іноземній валюті на суму не менш 100 тис. дол. США	Особи, які є повнорідними братами чи сестрами, дідами чи бабюю, онуками чи онучкою громадян України	Особи, які раніше перебували в громадянстві України	Батьки, чоловік, дружина іммігранта та його неповнолітні діти	Особи, які безперервно прожили на території України протягом 3 років з дня надання їм статусу біженця	Разом
<b>Всього</b>	<b>455</b>	<b>-</b>	<b>Без обмежень</b>	<b>3225</b>	<b>390</b>	<b>3965</b>	<b>1269</b>	<b>9194</b>
Автономна Республіка Крим	10	-		400	8	400	23	841
Вінницька	10	-		50	5	150	40	255
Волинська	10	-		10	10	10	6	46
Дніпропетровська	10	-		150	10	250	26	446
Донецька	10	-		250	50	400	14	724
Житомирська	10	-		50	20	100	3	183
Закарпатська	25	-		25	1	40	3	94
Запорізька	10	-		400	50	400	16	876
Івано-Франківська	10	-		30	2	40	0	82
Київська	10	-		75	4	295	27	411
Кіровоградська	10	-		50	5	35	10	110
Луганська	10	-		250	10	200	5	475
Львівська	25	-		100	100	100	37	362
Миколаївська	10	-		60	5	95	-	170
Одеська	25	-		220	10	250	226	731
Полтавська	10	-		150	10	80	37	287
Рівненська	10	-		15	5	20	12	62
Сумська	10	-		20	5	60	-	95
Тернопільська	10	-		20	15	20	4	69
Харківська	25	-		200	10	300	115	650
Херсонська	10	-		80	10	80	7	87
Хмельницька	10	-		75	10	25	47	167
Черкаська	10	-		80	10	50	13	163
Чернігівська	10	-		15	2	25	9	61
Чернівецька	10	-		60	10	40	24	144
м. Київ	25	-		300	10	400	565	1300
м. Севастополь	10	-		90	3	100	-	202

\* Джерело: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 320-р

грунтованих квот і висновку трудових договорів, що дасть змогу скоротити дефіцит робочої сили, а також поповнити бюджет за рахунок сплати підприємцями, які залучають іноземних працівників, встановлених законодавством мит.

Разом з тим одночасне перебування на ринку праці України 6,7 млн. нелегальних мігрантів є надмірним і невиправданим ні з економічного, ні із соціального погляду. Воно відчутно посилює міжетнічне напруження головним чином у великих містах.

Треба наголосити, що наразі в країні переважно використовується саме праця нелегальних мігрантів. Унаслідок існування великої кількості бюрократичних обмежень (роботодавець має пройти низку процедур: отримати дозвіл, подати документи в службу зайнятості, зібрати медичні дані, оформити тимчасову реєстрацію, до того ж процедура оформлення триває від 3 до 6 місяців) використання нелегальної робочої сили нівелює потенційний позитивний вплив праці зовнішніх мігрантів і має переважно негативні наслідки для економіки.

Міграційні процеси не можуть залишатися поза полем зору державної політики. Розуміння цієї аксіоми призводить до необхідності в системі державної внутрішньої й зовнішньої політики такого структурного елемента, як міграційна політика. Її метою є впорядкування міграційних потоків, ліквідація негативних наслідків неорганізованої та неконтрольованої міграції, забезпечення умов для реалізації прав мігрантів, біженців, інтеграція тих, хто прибуває в Україну, у національне, соціально-культурне й економічне середовище [7].

**Українські аналітики виділяють такі ключові проблеми, пов'язані з регулюванням імміграційних процесів в Україні.**

Проблемі міграції поки що недостатньо приділено уваги на державному рівні. *Відсутня концепція міграційної політики*, що могла б об'єднати всі суб'єкти суспільних відносин у вирішенні міграційних проблем. Міграційна політика мала б базуватися на концепції, що передбачає внутрішню та зовнішню міграцію, імміграцію та еміграцію, а також характер демографічних процесів усередині країни.

Відсутність загально визнаних концептуальних підходів до державної міграційної політики спричиняє очевидні диспропорції між окремими її напрямками. Головним чинником, що зменшує ефективність протидії нелегальній міграції, є *відсутність єдиного централізованого органу виконавчої влади в галузі міграційної політики*. Сьогодні державну політику в галузі міграції так чи інакше реалізують

кілька відомств: Держкомміграції веде облік легальних мігрантів, МВС і СБУ розслідують злочини, вчинені нелегалами, прикордонники займаються питаннями затримки й депортації, а Міністерство праці й соціальної політики розробляє квоти трудових мігрантів, яких може прийняти Україна [7]. На рівні державних структур кожне відомство діє, виходячи із своїх інтересів і бачення процесів, що відбуваються, не маючи загальної картини міграції.

Ситуацію поглиблює постійна реорганізація органів управління, що відповідають за здійснення міграційної політики. У результаті сфера регулювання міграції перейшла до відання понад 10 відомств за відсутності чіткої координації між ними, оскільки Управління політики зайнятості та трудової міграції, що створено в системі Мінпраці, не наділено відповідними функціями щодо координації регулювання трудової міграції.

*Недосконалість нормативно-правової бази.* Немає єдиного закону про трудову міграцію в Україні, ці норми розпорошені в багатьох сферах чинного законодавства. Постанова Кабінету Міністрів України регулює лише відносини, пов'язані з наданням дозволу на працевлаштування іноземців на території України. Найрозвиненішим із них, оформленим законодавчо, забезпеченим фінансово й організаційно, є боротьба з нелегальною міграцією. У цій сфері послідовно здійснюється вже четверта державна програма [8], що покликана координувати дії силових структур, органів влади й місцевого самоврядування. Вона передбачає правові, правоохоронні, організаційні заходи, розвиток міжнародного співробітництва. Також вона забезпечена цільовим фінансуванням з Державного бюджету. Проблема нелегальної міграції відбита в державних програмах профілактики злочинності, боротьби з корупцією й організованою злочинністю, періодично розглядається Радою національної безпеки й оборони України. Яскравою ілюстрацією того, що зовнішню міграцію влада розглядає насамперед у контексті контрольних і правоохоронних завдань, є те, що найважливіше для регулювання міграції доручення Президента України про створення Державної міграційної служби було зазначено в його указі про додаткові заходи щодо боротьби з організованою злочинністю [9].

Указ Президента України 1997 року, що містить розділ «Міграційна політика», діяв до 2000 року. В аналогічному указі на наступний період йдеться вже не про політику, а про «регулювання міграційних процесів» [9]. Однак цей документ залишається єдиним, де сформульовано державні пріоритети в сфері міграції. Серед них сприяння репатріації вихідців з України і їхніх нащадків, повернення депортованих

за національною ознакою, захист прав і інтересів українських трудящих-мігрантів, надання притулку й допомоги біженцям. Отже, в указі міститься надзвичайно важливе положення про захист трудящих-мігрантів за кордоном, що було відсутнє раніше; разом з тим нічого не говориться про регулювання імміграції в Україні іноземців, за винятком категорії біженців.

Процес формування нормативно-правової бази, що регулює питання міграції, не завершений. Чинні законодавчі акти потребують приведення їх у відповідність до Конституції України, міжнародних норм й стандартів, оскільки прийняте до 1996 року міграційне законодавство застаріло. Так, Конституція України передбачає, що Україна може надавати політичний притулок іноземним громадянам і особам без громадянства. Однак закон про надання політичного притулку іноземцям дотепер не розроблено.

Або, приміром, закон України «Про правовий статус іноземців» містить відсільні норми до закону «Про імміграцію», якого на сьогодні не існує.

Крім того, українське законодавство не погоджене із законодавством інших країн СНД, звідки йде основний потік зовнішньої міграції в Україну.

Найменш адекватним є ставлення влади до зовнішньої трудової міграції, найважливішому за своїми масштабами і соціально-економічним значенням міграційному потоку. Регулювання трудової міграції, по суті, обмежується ліцензуванням приватних фірм-посередників і тривалими переговорами із зарубіжними країнами, які зрідка завершувалися підписанням угод, а на практиці мало сприяли поліпшенню становища українських громадян, які працюють за кордоном.

Конкретні дії в міграційній галузі, як і провідна роль у їх втіленні правоохоронних органів, дають змогу припустити, що міграційна політика України, зокрема імміграційна політика, має переважно обмежувальний характер і не сприяє подоланню нинішньої демографічної кризи в країні. Незважаючи на численні декларації, Україна за роки незалежності ще нічого не зробила для сприяння репатріації. Шанс поповнення людських ресурсів за рахунок вихідців з України і їхніх нащадків, тобто культурно й ментально родинного населення, був упущений.

Державні органи не мають певного досвіду роботи із зовнішніми мігрантами.

Україна, що переживає зміну соціально-економічного ладу й важку економічну кризу, що вибухнула на цьому тлі, практично не має

засобів для розв'язання міграційних проблем. Поточні проблеми біженців, депортованих, інших видів мігрантів в Україні створюють проблеми у цій сфері, що не були розв'язані у попередні десятиліття.

Відбувається накладення різних проблем «екологічних мігрантів» і тих депортованих, які повертаються.

В Україні ще не сформувалася система неурядових організацій, метою яких є допомога біженцям і мігрантам, формування із цих питань суспільної думки.

Не визначено чисельність трудових мігрантів. Відсутність таких даних призводить до різноманітних політичних, соціальних та економічних спекуляцій, стає підґрунтям необ'єктивних висновків і рекомендацій. Складнощі з обрахуванням чисельності трудових мігрантів зумовлені значними обсягами «тінізації» означеного процесу і можуть бути вирішені тільки шляхом вибіркового статистичного обстеження.

Таким чином, загальний позитивний ефект від імміграційних процесів може бути підвищений за умов скорочення масштабів нелегальної міграції, збільшення припливу в Україну легальних трудових мігрантів, легалізації нелегальних мігрантів, які виявляють добровільне бажання вийти з «тіні» й одержати право на проживання та працевлаштування. Це потребуватиме істотного удосконалення міграційної політики.

1. *Необхідно розробити цілісну міграційну політику та створити механізми її реалізації.* В умовах демографічної кризи й міграційного відтоку населення, що може стати фактором, що гальмує економічний розвиток, Україні необхідна міграційна стратегія, спрямована на збереження й поповнення людських ресурсів. Першочерговим заходом має стати створення державної програми регулювання процесів міграції. Причому міграційну політику необхідно розглядати як елемент довгострокової програми розвитку країни. Основні цілі програми мають полягати в скороченні еміграції, стимулюванні повернення емігрантів на батьківщину, насамперед тих, хто виїхав тимчасово з метою працевлаштування, а також у сприянні поверненню вихідців з України і їхніх нащадків.

2. *Необхідно розробити єдиний закон «Про імміграцію», який об'єднав би правові норми, нині розпорошені в законодавстві, запровадив цілісну систему регулювання та заохочення продуктивної імміграції:*

— передбачити спрощену процедуру отримання громадянства України для певних категорій осіб без громадянства;



— удосконалити процедуру отримання статусу біженця в Україні.

3. Привести законодавство України у відповідність до ратифікованої Верховною Радою України Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року (потрібна також ратифікація Європейської конвенції 1953 року про соціальну та медичну допомогу).

4. Досягти домовленостей з державами, які мають з Україною спільний кордон, щодо режиму спрощеного перетину кордону та механізму **легального** працевлаштування громадян на підприємствах у прикордонних областях. (15 областей України мають статус прикордонних.) Забезпечити обмін відомостями щодо вакансій на підприємствах прикордонних районів сусідніх країн.

5. Активізувати зусилля щодо вироблення та застосування методів коректної оцінки масштабів та структури нелегальної міграції та її соціально-економічних наслідків:

— сприяти провадженню диференційованої міграційної політики до двох категорій мігрантів з далекого й близького зарубіжжя в різних регіонах країни, секторах економіки тощо;

— у межах країн СНД окремо розглядати Росію як основного міграційного партнера України з абсолютних масштабів як прибуття, так і вибуття;

— інші країни СНД слід розподілити щодо міграції на західні (Білорусь, Молдова, країни Балтії) та південні (країни Закавказзя та Центральної Азії);

— окремо прогнозувати статевікову структуру тих, хто прибуває з старого і нового зарубіжжя, використовуючи методи екстраполяції, інтерполяції та аналогового методу.

6. З метою спрощення бюрократичних обмежень полегшити процедуру реєстрації іноземців.

7. В умовах неможливості розв'язати проблему «тіньової» економіки лише адміністративними методами доцільно розглянути питання амністії для нелегальних мігрантів.

6. *Запровадити розробку та систематичне коригування балансів руху трудових ресурсів з урахуванням міграційних процесів та динаміки попиту на робочу силу (вивільнення працівників) у секторальному та територіальному розрізах, що, зокрема, має сприяти встановленню науково обґрунтованих потреб та квот трудової імміграції.*

7. *З метою захисту українського ринку праці та запобігання соціально-трудоному демпінгу необхідно:*

— розробити програму з повернення співвітчизників в Україну;

— сприяти тимчасовій міграції та поверненню мігрантів до країни походження шляхом впровадження політики «дорогої робочої сили»;

— приймати лише тих іммігрантів, які справді потрібні державі. Серед них можуть бути фахівці в тих галузях, де не вистачає українських фахівців;

— запровадити обмеження на в'їзд небажаних мігрантів.

## Джерела

1. *Доповідь* Світового банку «Міграція і грошові надходження в Східній Європі і колишньому Радянському Союзи» Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Lead Authors: Ali Mansoor and Bryce Quillin January, 2007.

2. *Метелев С.* Новый фактор экономического роста // Социальная и демографическая политика. — 2006. — № 9. — С. 29-35.

3. *Ивахнюк И. В.* Международная трудовая миграция. — Учебное пособие. — М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС. — 2005. — 288 с.

4. *Stalker P.* Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on Interantional Migration. Boulder, 2000.

5. Розпорядження Кабінету Міністрів від 22 лютого 2008 року № 320-р.

6. *Мозоль А.* Характеристика і аналіз міграційного законодавства та міграційних процесів в Україні // Право України. — 2001. — № 4. — С. 119.

7. *Андреева Г., Титова Т.* Правовое регулирование миграции в Украине. — Институт стран СНГ, Институт Диаспоры и интеграции // Информационно-аналитический бюлетьень. 2000. — № 19. — 1 грудня.

8. *Про заходи щодо посилення боротьби з незаконною міграцією.* Указ Президента України від 18 січня 2001 року № 22/2001 // Офіційний вісник України. 2001. — № 3. — С. 13.

9. *Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією.* Указ Президента України № 84/2003 від 6 лютого 2003 р. // Урядовий кур'єр. — 2003. — 8 лютого. — С. 14.

10. *Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року.* Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 21. — С. 11.