

УДК 342.9

**ПРАВОВІ РИЗИКИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ****Денис ШЕЙБУТ,**аспірант кафедри адміністративного фінансового та банківського права  
Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії управління персоналом**АНОТАЦІЯ**

У статті розглянуто сучасні міграційні процеси та їх роль у системі забезпечення національної безпеки. Особливу увагу приділено нелегальній міграції та пов'язаними з нею правовими ризиками. Стаття містить гіпотезу про те, що нелегальна міграція, складає вагомую загрозу економічній безпеці країни, через низку факторів, які досліджуються в даній статті. Встановлено та доведено, що незаконна міграція зачіпає багато сфер життєдіяльності суспільства, зокрема: геополітичну; економічну; екологічну; інформаційну; соціальну; технологічну та психологічну. Проаналізовано причинно-наслідкові зв'язки нелегальної міграції з такими негативними явищами, як тіньова економіка та соціальна напруженість. Виявлено необхідність формування скоординованих підходів всіх органів публічного адміністрування при розробці ефективної системи управління міграційними процесами. Визначено пріоритетні напрями розвитку міграційної діяльності та досліджено особливості окремих видів ризиків, що пов'язані з окремими професіями. На основі міжнародного досвіду, вивчено структуру міграційних потоків українських громадян і розглянуто чинники, які сприяють переміщенню висококваліфікованих спеціалістів з України. Досліджено нормативну базу регулюючих міграційні процеси механізмів в Україні, визначено їх особливості та шляхи вдосконалення за умови сучасної класифікації загроз ризиків і небезпек.

**Ключові слова:** правові ризики, публічне адміністрування, нелегальна міграція, громадяни, держава.

**LEGAL RISKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF MIGRATION****Denys SHEIBUT,**Postgraduate Student at the Department of Administrative Financial and Banking Law  
of Interregional Academy of Personnel Management**SUMMARY**

The article deals with modern migration processes and their role in the national security system. Particular attention is paid to illegal migration and the associated legal risks. The article hypothesizes that illegal migration poses a serious threat to the country's economic security, due to a number of factors explored in this article. It has been established and proved that illegal migration affects many spheres of society, in particular: geopolitical; economic; environmental; information; social; technological and psychological. The causal links between illegal migration and such as the shadow economy and social tensions have been analyzed. The necessity of forming coordinated approaches of all public administration bodies in the development of an effective system of management of migration processes is revealed. Priority directions of development of migratory activity are defined and peculiarities of particular types of risks related to particular professions are investigated. On the basis of international experience, the structure of migration of Ukrainian citizens has been studied and the factors contributing to the relocation of highly qualified specialists from Ukraine have been considered. The normative base of mechanisms regulating migration in Ukraine is investigated, their peculiarities and ways of improvement in the conditions of modern threats and risks are defined. The article provides references to the potential dangers of illegal migration in several European countries, as well as real-life examples of the inability of legal instruments to counteract these phenomena.

**Key words:** legal risks, public administration, illegal migration, citizens, state.

**Постановка проблеми.** Процеси, що пов'язані з міграцією населення, суттєво впливають на соціально-економічний та демографічний розвиток цілого ряду держав, в тому числі і України. Негативним фактором у зазначеному процесі є ряд проблем публічного адміністрування, до яких можна віднести: низька ефективність публічного адміністрування, якість нормативних документів, дотримання правових принципів суб'єктами публічно, ментальність населення, неузгоджені геополітичні відносини та рядом інших проблем, які мають високий рівень актуальності.

**Актуальність теми.** Сьогодні, найбільш вагомими ризиками, що пов'язані з міграційними процесами переживає ряд Європейських країн, через неможливість виробити дієвий правовий механізм їх попередження. У 2015 р., за даними агенції Фронтекс (європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів, створене в 2005 р.), в Європейський Союз прибуло 1,2 млн нелегальних мігрантів [1]. Така кількість була рекордною за всю історію. Тому, проблема вдоскона-

лення шляхів попередження таких ризиків, стоїть не лише перед Державною міграційною службою України, а й перед українським суспільством, оскільки загрозу краще попередити, а ніж потім ліквідувати її наслідки.

**Стан дослідження.** В період останнього десятиліття і дотепер міграційні потоки, спрямовані до України, неодноразово змінювали свою природу, структуру та напрями. У свою чергу, зазнавала змін і міграційна політика держави. Специфіка міграційних процесів, яка змінюється разом зі зміною кількості населення на планеті, пов'язана з трудовою міграцією. Окрім того, ряд негативних факторів, складна економічна ситуація, низький рівень життя та військові конфлікти сприяли зростанню міграційних потоків в Україну. Тому таке явище можна вважати багатограним, що впливає на соціально-економічну та політичну ситуацію в країні. Проте є й позитивні сторони. Так, зростання міграційних потоків в певній мірі дозволяє нівелювати наявний дефіцит на ринку праці, міграція в Україну в

сучасних масштабах чітко виявляє і певні ризики. Йдеться насамперед про нелегальну міграцію, яка сьогодні сягнула глобального масштабу.

Це відбувається на тлі тотальної глобалізації, яка також охопила процеси міграції. Тому, поряд з позитивними явищами, вона сприяє і виникненню нових загроз, ризиків та небезпек.

За таких умов держава, реалізуючи функції публічного адміністрування, стає основним суб'єктом забезпечення національної безпеки, де головну роль відводиться органам державної влади, в обов'язки яких входить ефективна протидія загрозам різного характеру в тому числі і міграційних загроз.

На сучасному етапі розвитку наукової думки, нелегальну міграцію зараховують до основних викликів та загроз стабільності не тільки окремо взятих держав, але й цілих регіонів світу. Відповідну думку розділяє вчений із США, Г. Хансон, який дослідивши проблему нелегальної міграції привів такі приклади, що в кранах з не досконалим міграційним законодавством на одного іноземця припадає десять незаконно працюючих мігрантів [2].

Стосовно України, можна відзначити, що основною проблемою, пов'язаною зі зростанням нелегальної міграції є здійснення іноземними громадянами трудової діяльності з порушенням законодавства. Зважаючи на незначний потік мігрантів в країну, недоотримання державою коштів від їх нелегальної діяльності несе значні ризики для економічної безпеки країни.

Хоча й більшу частину ризиків для країни складає саме імміграція працездатного населення, та висококваліфікованих спеціалістів, нелегальні мігранти створюють не рівну конкуренцію з місцевим працездатним населенням, через низьку оплату праці.

Таким чином, метою статті є створення пропозицій щодо формування єдиного правового інструменту попередження загроз нелегальної міграції та визначення шляхів його використання на користь вітчизняної економіки.

**Викладення основного матеріалу.** Порядок працевлаштування іноземців в Україні визначається розділом 7, Закону України «Про зайнятість населення». Так, для того, щоб працевлаштувати іноземця роботодавець має отримати дозвіл Державної служби зайнятості. Цей дозвіл надається на вказану посаду та чітко визначений строк. Для цього роботодавець робить запит до Державної служби зайнятості. Відповідно дост. 8 КЗпП трудові відносини іноземних громадян, регулюються згідно з Законом України «Про міжнародне приватне право». Зважаючи на законодавчу визначеність в цьому питанні, все ж таки, (ч. 1 ст. 54) праця іноземців, а також осіб без громадянства, що працюють на території України не регулюються правовими нормами, якщо: такі іноземці, а також особи без громадянства працюють в дипломатичних представництвах іноземних держав; особи без громадянства уклали з іноземними роботодавцями за межами України трудові договори про виконання роботи в Україні. Ч. 4 ст. 3 даного Закону, дає можливість біженцям працювати у відповідності з трудовим законодавством України. Ч. 6 ст. 42, передбачає працевлаштування іноземців без дозволу якщо вони, постійно проживають в Україні, або набули статусу біженця, яких визнано особами, що потребують додаткового захисту, працівників закордонних засобів масової інформації, акредитованих для роботи в Україні, спортсменів, які набули професійного статусу, артистів та працівників мистецтва для роботи в Україні за фахом, які прибули в Україну для провадження викладацької або наукової діяльності у вищих навчальних закладах на їх запрошення.

Також ч. 2 ст. 42-1 передбачає залучення іноземних мігрантів, якщо вони мають високу кваліфікацію в певній

сфері економічної діяльності. Для таких визначені особливі умови. Відповідні категорії складають:

- іноземні професіонали в різних галузях економіки;
- випускники університетів, що входять до першої сотні світових університетів;
- іноземні працівники творчих професій та іноземні професіонали у сфері інформаційних технологій[3].

Таким чином, можна спостерігати, що законодавець передбачив можливість використовувати міграцію для збільшення можливостей економічного розвитку країни, що в свою чергу перетворює міграційні ризики на переваги.

Проте їх не можна порівнювати за масштабом із тими ризиками, втрати від яких, набагато більше ніж зазначені переваги міграційних процесів.

Так, в Україні, ринок висококваліфікованих фахівців з кожним роком зменшується. А остання інформація з Державного комітету статистики за 2016–2018 рр., свідчить про те, що кількість трудових мігрантів, які від'їжджають з України сягає майже 1,803 млн осіб, що складає в загальній частці населення майже 5,5%. Якщо порівнювати це показник із 2017 р., можна помітити, що він збільшився майже на 10%[4].

Структура використання українських висококваліфікованих фахівців лише сусідніми країнами представлена на рис. 1.

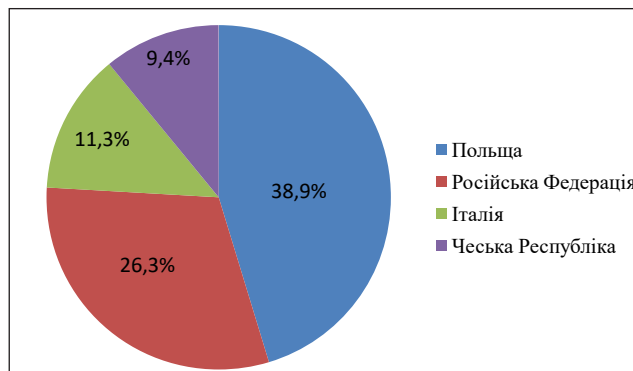


Рис. 1. Структура імпорту української робочої сили (%) [5]

Дослідження вищезгаданих статистичних джерел, дозволило зробити висновки, що переважно виїжджають фахівці з сфери ІТ технологій. Їх частка (рис. 1) за останні роки складала близько 33%. Ця тенденція обумовлена, з одного боку значним попитом на ці професії, а з іншого якістю та рівнем праці в цій сфері. Так історично склалося, що вітчизняна ІТ школа, ще за часів В.М. Глушкова отримала потужний поштовх і розвивається нині.

Усім відомо, що Україна займає провідні місця в світі по наданню аутсорсингових послуг [6]. Це означає, що українські фахівці у сфері ІТ, прагнуть працювати в Україні, на що є вагомі причини. По-перше, витрати в Україні не співрозмірні з витратами в інших країнах (податки на працю, нерухомість, вартість життя, тощо), хоча й оплата такої праці також є меншою, а ніж в країнах експортерах ІТ-спеціалістів. Проте, загальні прибутки незрівнянно є більшими. У цьому разі країна створила ефективні умови для утримання таких фахівців, проте останнє збільшення податку на ІТ послуги отримало не однозначну реакцію у працівників цієї сфери [7]. По-друге, кошти, які вони отримують від закордонних роботодавців є значними і позитивно впливають на економіку України і не осідають в офшорах.

Вивчаючи статистику трудової міграції слід виділити й негативний факт, що незаконна міграція, живить робочою

силою тіньовий сектор економіки та є однією з головних причин посилення напруженого ставлення до мігрантів з боку частини населення України. З цих причин варто відзначити, що необхідність розвитку інститутів імміграційного контролю в нашій країні є справою національної безпеки, а ризики, що пов'язані із відповідними явищами, мають бути досліджені та класифіковані.

Дослідження нормативних документів у сфері міграції показало, що сприятливі умови для утримання трудових мігрантів з України є лише у фахівців сфери ІТ – технологій, інші спеціалісти підпадають під категорію потенційних нелегальних мігрантів.

Нелегальна міграція збільшує тіньову економіку, разом із поширенням інших негативних явищ, в т. ч. і тероризму. Тому різниця між нелегальною та легальною міграцією полягає вбільш вигідних для легальних мігрантів умовах, через значну різноманітність зайнятості, яку надає їм такий правовий статус. Нелегальні іммігранти, належать до неформальної економіки, в якій вони стикаються з поганими умовами праці. Більше того, в середньому їх заробітна плата нижча, ніж зарплата легальних мігрантів.

Незважаючи на те, що в деяких країнах контракт на роботу легального мігранта прив'язаний до конкретної роботи, без вільного переміщення, вони завжди мають можливість стати нелегальними іммігрантами, щоб уникнути цього обмеження. На будівництві, роботодавці наймають нелегальних іммігрантів для конкретного проекту, без гарантії працевлаштування після закінчення проекту і, найгірше, без соціального захисту у разі нещасного випадку.

Оцінити правові ризики у сфері публічного адміністрування досить складно, оскільки відсутні критерії оцінювання, в економічному сенсі, того чи іншого переміщення людей.

Відповідальність роботодавців за нелегальне використання іноземної робочої сили дуже спрощена в Україні та заслуговує подальшої уваги юристів – правників. Хоча й практика запровадження такої відповідальності у роботодавців, за використання праці незаконних мігрантів, має своє розповсюдження серед окремих видів економічної діяльності, основна частина таких заходів використовується не в повному обсязі.

Міжнародний досвід, має досить тривалу історію в застосуванні таких заходів. Так, наприклад, прийнятий у США Закон «Про імміграційну реформу та контроль» 1986 р., разом із посиленням прикордонного контролю, також встановлював і відповідальність роботодавців, які використовують працю нелегалів [8]. З іншого боку, існує думка про те, «якщо державне може навести порядок у сфері міграції, то вона повинна очолити наявний безлад». Під таким оригінальним визначенням ховається інститут міграційної амністії для нелегалів. Такий підхід є новим в Україні, хоча й застосовується різними країнами.

Таким чином, незаконна міграція як явище, зачіпає багато сфер життєдіяльності суспільства. У політичній сфері вона виступає прямою загрозою безпеці країни, її геополітичним інтересам і міжнародному авторитету; в економічній сфері – сприяє розширенню масштабів тіньової економіки, за рахунок вилучення з фінансового обороту істотної частки грошових коштів, в т. ч. шляхом вивезення їх за межі країни, загострення ситуації на ринку праці тавитісненню з нього вітчизняних підприємств і працівників; у соціальній сфері – призводить до посилення соціальної напруженості, що в сукупності значно ускладнює криміногенний стан у країні.

Усі перераховані фактори можуть стати каталізаторами порушення соціальної стабільності для внутрішньої політичної системи, що несуть в собі значну кількість ризиків, починаючи від культурно-просвітницької сфери і закінчу-

ючи соціально-економічною. Так, соціальні проблеми, які провокує міграція, можуть бути використані радикальними політичними партіями, у вигляді протиставлення геополітичних інтересів.

Таким чином, міграція безпосередньо впливає на стан національної безпеки, забезпечення якої, в сучасних умовах можна представити, як комплекс заходів щодо захисту основ легальної міграції, прав та свобод іноземного громадянина, а також своєчасної актуалізації міграційного законодавства, що має призвести до стійкості міграційної системи.

З урахуванням дослідженого слід відзначити, що нелегальна міграція сьогодні – це реальна загроза національній безпеці України, яка має ряд потенційних, реальних, прямих та опосередкованих загроз. Такі загрози містять в собі особливу специфіку, яка полягає в можливостях їх обернути на позитивні зрушення на ринку праці, проте, за своєю природою для цього потрібні скоординовані підходи для вирішення поставлених завдань не тільки зацікавлених органів публічного адміністрування, а й активної участі різноманітних інститутів громадянського суспільства, наукової спільноти та політичних еліт.

Хоча й вищим політичним керівництвом ЄС та керівниками Європейських держав приймаються різного роду рішення, які повинні стабілізувати ситуацію з нелегальними мігрантами (посилена охорона зовнішніх та внутрішніх кордонів, депортація нелегалів на батьківщину, суворе кримінальне покарання заторгівлю людьми, інформаційний обмін даними), жодна з країн ЄС, не зможе запропонувати дієвих заходів щодо реінтеграції тих мігрантів, які вже знаходяться на території Європи.

Таким чином, Європейська міграційна криза може мати негативні наслідки і для України. Існують ризики переходу через кордон біженців з Сирії, Афганістану, та тих місць, де не припиняються регіональні збройні конфлікти. Разом з ними під виглядом біженців є ймовірність потрапляння різного роду екстремістів, та організованих злочинних груп.

**Висновки.** Сучасні міграційні процеси мають безпосередній вплив на стан національної безпеки. Це виражається в формуванні нелегального ринку праці та виїзду кращих фахівців за кордон, при міграції з України. Окрім того ризики виникнення соціальних напружень також мають місце. Вітчизняне законодавство, хоча й лояльне до міграційних процесів, проте має в собі запобіжники зазначеним негативним сторонам міграційних процесів.

Найважливішим аспектом в управлінні міграційними ризиками є економічна складова. Так, їх специфічний характер дозволяє перетворити негативні сторони міграції в економічний ефект від розширення ринку праці.

На відміну від легальної міграції, незаконна зачіпає багато сфер життєдіяльності суспільства, зокрема: геополітичних; економічних; екологічних; інформаційних; соціальних; технологічних та психологічних аспектів. Для ефективного управління міграційними ризиками, необхідно створити координаційний центр для всіх органів публічного адміністрування, що значно покращить систему управління міграцією в Україні за рахунок обміну даними, які стосуються міграційних загроз та небезпек.

#### Список використаної літератури:

1. Межі ЄС в січні-жовтні перетнули 1,2 млн нелегальних мігрантів . URL: <http://vz.ru/news/2015/11/10/777291.print.html> (дата звернення: 21.10.2019).
2. Hanson, G. (2009). The economics and policy of illegal immigration in the United States. Washington, DC: Migration Policy Institute.
3. Про міжнародне приватне право. Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005, № 32. Ст. 422. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15>.

4. Міграційний рух населення (щомісячна інформація). *Державний комітет статистики*. 2018. URL: [http://ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu\\_u/dem/migr\\_u.htm](http://ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/dem/migr_u.htm).
5. Статистика міжнародної міграції. Практичний посібник для країн Східної Європи і Центральної Азії / Європейська Економічна Комісія ООН Фонд ООН в області народонаселення. 2018. URL: [https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS\\_International\\_Migration\\_Statistics\\_Practical\\_Guide.pdf](https://www.unecce.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS_International_Migration_Statistics_Practical_Guide.pdf).
6. ТОП-10 стран для аутсорсинга – рейтинг SourcingLine. *delo.ua*. 2019. URL: <https://delo.ua/businessman/top-10-stran-dlja-aoutsoringa-rejting-sourcing-line-192739/>.
7. IT-сектор отреагировал на введение нового налога Кабином // *Liga.Tech*. 2019. URL: <https://tech.liga.net/technology/novosti/it-sektor-otreaģiroval-na-vvedenie-novogo-naloga-kabminom>.
8. 1965 Immigration and Nationality Act, a.k.a. the Hart-Cellar Act (An Act to amend the Immigration and Nationality Act, and for other purposes) URL: <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat%20911.pdf>
9. Межі ЄС в січні-жовтні перетнули 1,2 млн. нелегальних мігрантів URL: <http://vz.ru/news/2015/11/10/777291.print.html> (дата звернення: 21.10.2019).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Шейбут Денис Вікторович** – аспірант кафедри адміністративного фінансового та банківського права Навчально-наукового інституту права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Sheibut Denys Viktorovych** – Postgraduate Student at the Department of Administrative Financial and Banking Law of Interregional Academy of Personnel Management

*Med2008@i.ua*

