

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Олена МАЛИНОВСЬКА

**МІГРАЦІЙНА  
ПОЛІТИКА** : глобальний контекст  
та українські реалії

Київ 2018

УДК 314.7+316.32:323.1(477)

M20

*За повного або часткового відтворення матеріалів  
цієї публікації посилання на видання обов'язкове*

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національного інституту стратегічних досліджень  
(Протокол № 2 від 28 лютого 2018 р.)

Електронна версія – на <http://www.niss.gov.ua>

**Рецензенти:**

- Корнієвський О.А.*, доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень;  
*Майборода О.М.*, доктор історичних наук, професор, заступник директора Інституту політології та етнонаціональних досліджень;  
*Пирожков С.І.*, доктор економічних наук, професор, академік НАН України, віце-президент НАНУ.

**Малиновська О.А.**

M20 Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії :  
монографія / О.А. Малиновська. – К. : НІСД, 2018. – 472 с.  
ISBN 978-966-544-298-1

У монографії подано огляд сучасної міграційної ситуації в світі, на Європейському континенті та в Україні. Проаналізовано чинники та наслідки міжнародної міграції, її значення для розвитку та безпеки. Розглянуто деякі теоретичні підходи до аналізу міграційної політики, міжнародно-правові документи у сфері міграції, надбання спільної міграційної політики Європейського Союзу. Основні напрями міграційної політики проілюстровано досвідом зарубіжних країн. Особливу увагу приділено формуванню та розвитку міграційної політики України, перспективам її подальшого удосконалення.

Для широкого читачького загалу.

УДК 314.7+316.32:323.1(477)

ISBN 978-966-544-298-1

© Малиновська О.А., 2018

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2018

# ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	5
<b>Розділ I. МІЖНАРОДНА МІГРАЦІЯ У СУЧАСНОМУ СВІТІ .....</b>	<b>9</b>
1.1. Причини, обсяги та особливості сучасних міжнародних переміщень .....	10
1.2. Міжнародні міграції як рушій суспільних змін .....	29
1.3. Міграція та розвиток .....	40
1.4. Міграція та безпека .....	54
<b>Розділ II. ОРІЄНТИРИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ .....</b>	<b>65</b>
2.1. Сутність та завдання міграційної політики .....	66
2.2. Теоретико-методологічні основи аналізу міграційної політики .....	81
2.3. Міжнародно-правові стандарти у сфері міграції .....	93
2.4. Активізація міжнародного діалогу та глобальної співпраці ...	109
<b>Розділ III. МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ .....</b>	<b>119</b>
3.1. Міграція у Європі .....	120
3.2. Формування міграційної політики ЄС .....	129
3.3. Основні напрями спільної міграційної політики .....	138
3.3.1. Регулювання внутрішньої європейської міграції громадян .....	138
3.3.2. Законодавство ЄС щодо легальної імміграції з третіх країн .....	141
3.3.3. Захист кордонів та запобігання нелегальній міграції ...	144
3.3.4. Формування єдиної системи притулку .....	151
3.3.5. Загальноєвропейські підходи до інтеграції мігрантів ...	156
3.3.6. Зовнішньополітична складова міграційної політики ...	159
3.4. Протидія міграційній кризі та напрями удосконалення міграційної політики ЄС .....	162
<b>Розділ IV. НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ .....</b>	<b>169</b>
4.1. Політика щодо трудової міграції .....	170
4.2. Циркулярна міграція як перспективна модель міграційного менеджменту .....	186

4.3.	Соціальний захист мігрантів .....	199
4.4.	Залучення переказів мігрантів та шляхи їх ефективного використання .....	206
4.5.	Протидія негативним наслідкам «впливу мізків» .....	216
4.6.	Заохочення повернення мігрантів на батьківщину та сприяння їх реінтеграції .....	230
4.7.	Взаємодія з діаспорою .....	247
4.8.	Множинне громадянство у контексті міграційної політики .....	256
4.9.	Реалізація виборчого права мігрантів .....	267
4.10.	Політика щодо співвітчизників за кордоном як інструмент поповнення людських ресурсів .....	278
4.11.	Інтеграція мігрантів у суспільство країн перебування .....	298
4.12.	Протидія незаконній міграції .....	319
<b>Розділ V.</b>	<b>МІГРАЦІЙНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ОСОБЛИВОСТІ .....</b>	<b>331</b>
5.1.	Історичні передумови сучасного розвитку міграційних процесів .....	332
5.2.	Міжнародні міграції доби незалежності .....	341
5.3.	Вплив міграції на кількісні та структурні характеристики населення .....	357
5.4.	Трудова міграція за кордон та її соціально-економічні наслідки .....	374
<b>Розділ VI.</b>	<b>ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ .....</b>	<b>389</b>
6.1.	Історичний досвід міграційної політики .....	390
6.2.	Формування політики України у сфері міграції після здобуття незалежності .....	399
6.3.	Розвиток міграційної політики України на початку XXI ст. ....	410
6.4.	Євроінтеграція як чинник удосконалення міграційної політики України .....	423
ПІСЛЯМОВА .....		435
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....		443

## ПЕРЕДМОВА

На обкладинці цієї книги – фотографія пам’ятника мігрантам на португальському острові Мадейра, звідки свого часу виїхала чи не більшість населення, а нині тут можна зустріти численних іммігрантів з багатьох країн, і також з України. Людина, яка тримає в руках Земну кулю, а може й обертає її, торкаючись пальцями паралелей та меридіанів, – промовистий образ. Адже тисячоліття людської історії переконливо доводять, що будь-який поступ завжди супроводжувався переселеннями людей. Це однаково справедливо і для будівництва іригаційних систем давніх землеробів, і для освоєння нових земель доби великих географічних відкриттів, і для часів індустріальної революції. Міграції забезпечували зростання міст, розвиток промисловості й торгівлі. Достатньо доказів цього і в історичному досвіді України. Так, формування української нації та її державної організації, виникнення козацтва як стану вільних землевласників не можна відірвати від руху українців до південних степів та їх господарського освоєння. У новітні часи розвиток промисловості вимагав значного перерозподілу населення на користь міст та індустріальних центрів. Територіальна мобільність часто співпадала із соціальною, що в сукупності створювало необхідні передумови для динамічних суспільних трансформацій.

Небаченої інтенсивності міжнародні міграції набули в умовах глобалізації. Поряд із рухом товарів, капіталів, інформації переміщення населення є однією з найтиповіших характеристик сучасного світу. Дедалі більше людей, які народилися

в одній країні, працюють, навчаються або мають бізнес в іншій. Вони привносять з собою культурні особливості батьківщини, набувають досвіду інших народів, що збагачує, відкриває нові можливості для країн і походження, й призначення мігрантів, а головне – самих мігрантів, їхніх сімей. За висловом Пітера Сазерленда, спеціального представника Генсека ООН з міграції в 2006–2017 рр., жодна інша сила – ані торгівля, ані фінансові потоки – не має такого потенціалу для позитивного і суттєвого перетворення життя людей, як міграція. Дедалі більше вона відіграє роль потужного локомотива світового розвитку.

Позитивний вплив міграції на розвиток, однак, не відбувається автоматично, а вимагає цілеспрямованої багатовекторної роботи і окремих держав, і міжнародного співтовариства в цілому. Тому значення міграційної політики – як на національному, так і на регіональному та глобальному рівнях – закономірно зростає, її завдання ускладнюються, а механізми реалізації посідають помітне місце в державних організаціях.

Населення України, тривалий час відірване від магістральних світових процесів, включилося до міжнародних міграцій саме в період їх надзвичайної інтенсифікації та урізноманітнення. Свобода пересування, одне із основоположних прав людини, відкрила для українців нові можливості, однак створила й нові ризики. Це значно підвищило вимоги до міграційної політики держави, основне завдання якої полягає у забезпеченні найповнішого використання позитивного потенціалу міграції водночас із мінімізацією її негативних наслідків.

Розбудова такої політики неможлива без глибокого розуміння феномену міграції, її закономірностей і результатів, вивчення світового досвіду регулювання міграційних процесів, глибокого аналізу міграційної ситуації в Україні. Сприяти детальнішому інформуванню української громадськості та політиків щодо відповідної сфери покликана ця книга.

Оскільки міграційна політика є похідною від власне міграції, яка уже за своєю природою є глобальним явищем, у *першому розділі* вміщено матеріали, присвячені загальному огляду міграційних процесів у світі, їх особливостей, причин та значення.

*Другий розділ* присвячено орієнтирам міграційної політики, виробленим міжнародною спільнотою та закріпленим у міжнародно-правових актах, а також теоретичним підходам до її аналізу, які є результатом наукових пошуків провідних зарубіжних і вітчизняних авторів. У *третьому розділі* проаналізовано історію формування, основний зміст та перспективи подальшого розвитку міграційної політики Європейського Союзу, оскільки, по-перше, ЄС наразі перетворився на основний регіон притягання українських мігрантів, а, по-друге, курс України на євроінтеграцію передбачає, крім іншого, й запровадження норм і стандартів спільної міграційної політики ЄС. *Четвертий розділ* містить огляд основних напрямів міграційної політики на базі досвіду зарубіжних держав, і тих, що, як і Україна, переважно «віддають» населення, і країн призначення мігрантів, напрацювання яких можуть бути корисними для України. *Завершальні розділи* книги присвячено міграційній ситуації та міграційній політиці в Україні періоду незалежності, проблемним питанням та перспективам її подальшого розвитку.

Структура книги побудована таким чином, щоб дати читачеві найбільш повне і різнобічне уявлення про сучасні міграційні процеси. Хоча, звичайно, розкрити всі аспекти проблеми в одній роботі неможливо.

Частина текстів, що увійшли до книги, підготовлена спеціально для цього видання, частина була опублікована раніше, проте зазнала суттєвого оновлення та доповнення. Для написання чотирьох перших частин роботи, присвячених світовим міграційним процесам, використовувалися публікації зарубіжних науковців, спеціальні доповіді, документи та статистика міжнародних організацій, передусім ООН, Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Організації з економічного співробітництва та розвитку тощо. Заключна частина, де представлена міграційна ситуація та міграційна політика в Україні після здобуття незалежності, базується на результатах двадцятирічних досліджень автора, роботах українських та зарубіжних науковців, результатах соціологічних опитувань, аналізі статистики, законодавства, політичних документів.

За жанром – це наукове видання, що містить деякі теоретичні положення та посилання. Проте, за задумом автора, його читацька аудиторія не мала б обмежуватися лише спеціалістами. Книга розрахована на широкий загал, на всіх, хто цікавиться міграційною проблематикою та бажає глибше в ній розібратися.



Розділ I

## **МІЖНАРОДНІ МІГРАЦІЇ У СУЧАСНОМУ СВІТІ**

XXI століття інколи називають століттям міграції. Міграційні переміщення, масштаби яких постійно зростають, а напрями і склад урізноманітнюються, перетворилися на помітний чинник розвитку глобалізованого світу. Вони чинять значний вплив на кількісний та якісний склад населення, економіку, політику, культуру. Оскільки міграційна політика значною мірою є відповіддю на виклики міграційних процесів, її аналіз неможливий без усвідомлення особливостей сучасних міграцій. У розділі подано огляд причин, обсягів та наслідків сучасних міжнародних міграцій, проаналізовано взаємозв'язок між міграціями та суспільними трансформаціями, міграціями та безпекою.

## **1.1. ПРИЧИНИ, ОБСЯГИ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНИХ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕМІЩЕНЬ**

Незаперечною особливістю сучасних міграцій є наростання їх масштабів. Якщо 1910 р. чисельність людей, які проживали в інших країнах, ніж ті, де вони народилися, тобто були мігрантами, становила 33 млн, і знадобилося 55 років, щоб ця цифра подвоїлася (65 млн у 1965 р.), то на початок нового тисячоліття на Земній кулі нараховувалося уже 173 млн мігрантів, їхня кількість зросла майже втричі впродовж 35 років (світове населення за цей час подвоїлося). У 2017 р. мігрантів, за оцінками ООН, було 258 млн (табл. 1.1) [393]. Частка мігрантів у всьому населенні, яка в 1965 р. становила 2,3 %, а в 2000 р. – 2,8 %, у 2017 р. сягнула 3,4 %.

Якщо в минулому столітті за кількістю мігрантів лідирувала Північна Америка, що притягувала до себе населення з різних куточків земної кулі, передусім з Європи, то на сьогодні найбільше мігрантів проживають в Азії – майже 80 млн (у 2000–2017 рр. їхня чисельність збільшилася на 30 млн осіб), трохи менше в Європі – близько 78 млн. У Північній Америці мігрантів 57,7 млн (табл. 1.1).

Частка мігрантів у складі населення найбільша в Океанії – 20,7 % (у 1990 р. – 17,5 %) завдяки таким класичним країнам імміграції, як Австралія та Нова Зеландія. У Північній Америці, тобто США та Канаді, мігранти становлять 16 % мешканців (у 1990 р. – 9,8 %). В Європі питома вага мігрантів з 1990 р. по 2017 р. зросла з 6,8 до 10,5 %. Натомість мігрантами є менше 2 % населення Африки, Азії, Латинської Америки.

Таблиця 1.1

**Чисельність мігрантів (народжених поза країною проживання) в 1990–2017 рр., млн осіб**

	1990	2000	2010	2015	2017
Світ, у т.ч.:	154,2	174,5	220,7	243,7	258
– розвинені країни	82,4	103,4	132,6	140,5	146
– країни, що розвиваються	70,2	69,3	89,2	103,2	111,7
Африка	15,7	14,8	16,8	20,6	24,7
Азія	48,1	49,3	65,9	75,1	79,6
Європа	49,2	56,3	72,4	76,1	77,9
Латинська Америка та Кариби	7,2	6,6	8,2	9,2	9,5
Північна Америка	27,6	40,4	51,2	54,5	57,7
Океанія	4,7	5,4	7,1	8,1	8,4

*Джерело:* складено за [393].

Варто зазначити, що більшість мігрантів пересуваються в межах регіонів свого походження. 60 % мігрантів в Азії, 53 % в Африці є видіцями з країн цих же континентів, у Європі європейці становлять понад 67 % іммігрантів.

Відбувається концентрація мігрантів у більш розвинених країнах. Наразі тут перебувають 64 % світових мігрантів, тоді як у 1990 р. – 53 %. Разом із тим вектори переміщень населення вже не так одно-значно спрямовані з Півдня та Сходу на Захід і Північ, як це було раніше. У 2000-х роках на т. зв. «глобальній Півночі» кількість мігрантів щорічно збільшувалася повільніше, ніж на «глобальному Півдні». Чисельність міжнародних мігрантів, які народилися в країнах, що розвиваються, однак проживають у розвинених країнах, приблизно дорівнює чисельності мігрантів, які народилися на «глобальному Півдні» і переміщуються в інші країни цієї ж групи [388]. Завдяки пересуванню виробничої основи світової економіки на Південний Схід потужні центри тяжіння мігрантів сформувалися в Південно-Східній Азії, на Близькому Сході та в країнах Перської затоки.

Найпотужніші міграційні коридори, тобто пари країн, між якими зафіксовано стабільно високий рівень переміщень населення, – це

на сьогодні: Мексика – США, Індія – ОАЕ, Росія – Україна, Сирія – Туреччина, Бангладеш – Індія, Румунія – Італія, Китай – Південна Корея, Польща – Велика Британія, Камбоджа – Таїланд.

Понад половину всіх мігрантів у світі проживають у 10 країнах, серед яких лідирують США (табл. 1.2). На другому місці перебуває Німеччина, яка залучала значні контингенти іноземної робочої сили, приймала найбільше в Європі біженців, а також заохочувала до повернення на історичну батьківщину мільйони осіб німецького походження, передусім з країн Східної Європи. 4,5% світових мігрантів є мешканцями Російської Федерації. Однак це лише частково є результатом сучасної імміграційної привабливості Росії, адже більшість мігрантів прибули сюди ще за часів СРСР, тобто були на той час внутрішніми мігрантами.

Таблиця 1.2

**Країни з найбільшою чисельністю міжнародних мігрантів, млн осіб**

Країна	Чисельність мігрантів у 2000 р.	Країна	Чисельність мігрантів у 2017 р.
США	34,8	США	49,8
Росія	11,9	Саудівська Аравія	12,2
Німеччина	9	Німеччина	12,2
Індія	6,4	Росія	11,7
Франція	6,3	Велика Британія	8,8
Україна	5,5	ОАЕ	8,3
Канада	5,5	Франція	7,9
Саудівська Аравія	5,3	Канада	7,9
Велика Британія	4,7	Австралія	7,0
Австралія	4,7	Іспанія	5,9

*Джерело:* складено за [420].

Упродовж 2000–2017 рр. найбільший приріст чисельності мігрантів зафіксовано у США – 15 млн, або 0,9 млн у середньому щорічно. За цей же період чисельність мігрантів зросла майже на 7 млн у Саудівській Аравії, на 6 млн – в Об'єднаних Арабських

Еміратах, на 5 млн – в Іспанії. У зв'язку з цим десятка країн – лідерів за чисельністю мігрантів зазнала змін. Зокрема, до неї увійшли Об'єднані Арабські Емірати та Іспанія, Саудівська Аравія пересунулася на друге після США місце. За часткою іммігрантів в усьому населенні ОАЕ однозначно перебувають на першому місці (88,4%).

Основними постачальниками мігрантів у світі є країни з середнім рівнем розвитку. З найбідніших країн походять лише приблизно 10% мігрантів. Перші місця серед країн походження посідають Індія та Мексика, 16,6 млн та 13 млн вихідців з яких проживають за кордоном. На третьому місці – Російська Федерація: 10,6 млн народжених на її території, які проживають за межами РФ, є, однак, в основному наслідком переміщень населення радянської доби, тобто внутрішньої для СРСР, а не з міжнародної міграції. До п'ятірки лідерів належать також Китай (10 млн мігрантів) та Бангладеш (7,5 млн).

Натепер жодне суспільство не може розглядати своє майбутнє без урахування переміщень людей. Понад те, більшість країн водночас і приймають, і «віддають» населення, а також слугують для транзиту, хоча, звичайно, з різною інтенсивністю. Наприклад, Велика Британія, яка є однією з точок тяжіння для іммігрантів у Європі, водночас постачає значну кількість емігрантів до інших країн, зокрема, до США. За кордоном проживають 7,9% британців [210]. Тобто поділ держав на країни походження та призначення ускладнюється, межі цих понять поступово зникають.

Для сучасної міграції характерним є явище, що дістало назву «міграційного переходу», тобто перетворення країн – постачальників мігрантів на реципієнтів. Достатньо згадати Ірландію, Італію, Іспанію, а також Малайзію, Корею, Таїланд, які були країнами масової еміграції, проте нині приймають дедалі більшу кількість іммігрантів на своїй території. Ознаки міграційного переходу спостерігаються нині у Східній Європі, наприклад у Польщі. Країна, що внаслідок тривалої еміграції має одну з найчисельніших зарубіжних діаспор, є зараз країною призначення для сотень тисяч іноземних працівників, передусім з України.

Водночас відбуваються зміни у моделях міжнародної міграції. Дедалі менше домінує традиційне переселення для постійного

проживання. Наприклад, США, що завжди були країною переселенської імміграції, в 2010 р. прийняли 1,04 млн іммігрантів-переселенців і, водночас, 2,82 млн тимчасових працівників та членів їхніх сімей. В Австралію для постійного проживання в 2010–2011 рр. прибули 213 409 іммігрантів, а для тимчасового перебування – 504 671 [210]. Короткотермінові трудові чи навчальні поїздки набули значного поширення. Разом із тим тривале, протягом більшості життя, перебування за кордоном кінець кінцем може виявитися тимчасовим і завершитися поверненням на батьківщину. Поширеною є поетапна міграція з однієї країни до іншої, циркулярна міграція між двома, а то й більше країнами, тобто періодичні виїзди і повернення. Типи міграційної поведінки не лише урізноманітнилися, вони часто трансформуються один в один, що дало підстави дослідникам визначати сучасну модель міграцій як «дифузну» [97, с. 88].

За сучасних умов змінюється склад мігрантів. Зокрема, серед них зростає частка жінок. Вони становлять 48,4 % мігрантів, переважають у структурі мігрантів у Європі, у Латинській та Північній Америці, в Австралії. В Африці вони становлять 47,1 %, а в Азії – 42,4 %, що пов'язано із високим попитом на чоловічу робочу силу в нафтодобувних країнах Західної Азії. Водночас у таких країнах, як Індонезія, Філіппіни, Шрі-Ланка, понад 70 % документів на працевлаштування за кордоном оформлюються для жінок. Якщо ще півстоліття тому жінки мігрували переважно у складі сімей, нині вони виїжджають до інших країн самостійно. Фемінізація перетворилася на характерну рису сучасної міграції завдяки структурним змінам у світовій економіці, а саме швидкому зростанню індустрії послуг, яка на сьогодні забезпечує до 2/3 новостворених робочих місць. Унаслідок цього потреби у жіночій робочій силі, здебільшого некваліфікованої, зростають, однак все меншою мірою задовольняються за рахунок місцевого населення (жінки в розвинених країнах активно виходять на ринок праці, проте претендують на престижніші та вище оплачувані робочі місця).

Структурні зміни торкнулися й освітніх характеристик мігрантів. Некваліфікована робоча сила, носії робітничих професій продовжують домінувати в мігрантському загалі. Проте постіндустріальні суспільства, де інтелект перетворюється на основну

рушійну силу розвитку, конкурують у боротьбі за таланти, надаючи суттєві переваги висококваліфікованим мігрантам. Унаслідок цього впродовж останніх десятиліть серед іммігрантів до ЄС питома вага осіб з вищою освітою зросла з 15 до 25 %, а до США – з 25 до 30 % [380, с. 54]. Майже кожен п'ятий висококваліфікований мігрант прибув до розвинених країн упродовж останніх п'яти років; більшість – з Азії.

З міграцією фахівців пов'язане таке явище, як «відплив мізків», що може мати вкрай негативні наслідки для розвитку країн походження. За підрахунками спеціалістів, понад половина вихідців з країн Карибського басейну з вищою освітою проживають у США, за кордон емігрували до 40 % освічених турків та марокканців, 10 % мексиканців, у т. ч. 30 % тих, хто має докторський ступінь; особливо швидко втрачає інтелектуальні ресурси Африка, внаслідок чого не лише погіршуються перспективи економічного розвитку, а й уповільнюється формування середнього класу, а отже, й утвердження демократичних принципів та соціальної стабільності [216, с. 3]. Значним є відплив фахівців також і з деяких європейських країн. За даними Світового банку мігранти з вищою освітою становлять 31,3 % вибулих з Албанії, 20,6 % – з Румунії, 19 % – з Молдови [401].

Водночас в останні роки формується сталий контингент мігрантів-фахівців, які постійно пересуваються між країнами. Стосовно них можна говорити не про відплив, а про циркуляцію мізків. Внаслідок цього створюється мережа транснаціональних соціальних, ділових, наукових зв'язків, яка збагачує як країни походження, так і країни призначення.

Причини наростання обсягів міжнародних міграційних переміщень, як і змін їх сутнісних характеристик, є передусім результатом глобалізаційних процесів. Зняття перешкод на шляху вільної торгівлі, зростання політичної, економічної, соціальної взаємозалежності між державами, що виявляється у формуванні транснаціонального бізнесу та міжнародного ринку праці, інтернаціоналізації науки, освіти, інформації, небаченому розвитку комунікацій, мали вирішальне значення для динаміки та обсягів міграцій населення. У контексті глобалізації міжнародна міграція виступає і як провокуючий момент, і як результат глобальних змін [73, с. 278].

Просування ринкових відносин у доринкові та неринкові суспільства руйнує старі форми господарювання, вивільняючи при цьому численну робочу силу, що не знаходить застосування в малопотужних індустріальних центрах власних країн і змушена шукати роботу на міжнародному ринку праці. Внаслідок прискороного розвитку покращуються умови життя, зростають доходи, рівень освіти населення, що забезпечує доступ до інформації та наявність грошових коштів, необхідних для переїзду. З підвищенням добробуту зменшується смертність, передовсім дитяча. Це призводить до швидкого зростання чисельності молоді, яка стикається зі значними труднощами у пошуках гідної праці вдома і вирушає за кордон [128]. Навіть у тих випадках, коли безробіття на батьківщині не загрожує, глобалізація спонукає людей до міграції, привносячи нові запити і потреби, попит на раніше небачені товари й послуги, задовольнити який у місцях проживання складно [52, с. 146]. Швидке економічне зростання призводить до стрімкої поляризації населення за рівнем життя, тому міграція використовується як засіб подолання соціальної депривації, просування соціальними щаблями.

Соціальна нерівність є потужним чинником міграції не лише на національному, а й на глобальному рівні. Внаслідок нерівномірності розвитку окремих країн та регіонів міждержавні диспропорції у величині заробітку та рівнях життя залишаються значними. За даними Світового банку, у 2015 р. ВВП на душу населення у групі найбагатших країн був у 29 разів вищим, ніж у групі найбідніших (46,135 тис. дол. США проти 1,602 тис.). Якщо в Катарі ВВП на душу населення (за паритетом купівельної спроможності) становив 138,5 тис. дол. США, у Сінгапурі – 81,4 тис., Норвегії – 65,2 тис., у США – 57,5 тис. дол. США, то в Нігері – 960 дол. США, в Ліберії – 720 дол. США [403].

Хоча впродовж останніх десятиліть масштаби крайньої бідності вдалося помітно зменшити, передусім за рахунок зростання добробуту громадян Китаю, 10,7 % населення планети все ще живуть менше, ніж на 1,9 долара США на день (у 1990 р. таких було 34,8 %). Крім того, через зростання населення, попри відносне скорочення бідності, в субекваторіальній Африці абсолютна чисельність украй



бідних у 2015 р. була на 100 млн більшою, ніж у 1990 р. У цьому регіоні проживає половина найбідніших землян.

Різниця рівнів економічного розвитку обумовлює різницю в доступі до належного харчування, охорони здоров'я, освіти. 37,3 % дітей до п'яти років у найбідніших країнах недодають. Материнська смертність, що характеризує рівень охорони здоров'я та санітарно-епідеміологічну ситуацію, становить 496 осіб на 100 тис. народжених живими, тоді як у багатих країнах – лише 10 осіб. У найбідніших країнах 33 % молоді у віці 15–24 роки неграмотні [403]. У найбіднішому у світі регіоні південніше Сахари проживає 2/3 усіх ВІЛ-інфікованих, хоча його населення становить 1/7 світового [370]. Середня очікувана тривалість життя у бідних країнах майже на 20 років менша, ніж у розвинених, – 61,3 та 80,6 року відповідно.

Вагомим чинником інтенсифікації міграцій є демографічний дисбаланс. Населення планети за останні 55 років більш ніж подвоїлося (3 млрд у 1960 р. і 7,35 млрд у 2015 р.), проте зростало нерівномірно. В Африці південніше Сахари населення збільшилося в 4,4 рази, на Близькому Сході та в Північній Африці – в 4 рази. За прогнозом ООН, у 2050 р. мешканці субекваторіальної Африки становитимуть 23 % населення планети (14 % – у 2015 р.). Натомість населення Європи та Центральної Азії скорочуватиметься і абсолютно, і відносно – 9 % у 2050 р. проти 12 % у 2015 р.

Скорочення населення на «глобальній Півночі» супроводжується його старінням. Найстаршим наразі є населення Європи. Тут у 2015 р. частка осіб, старших за 65 років, становила 17,6 %, а в 2050 р. сягне 28 %. Водночас частка дітей до 15 років та молоді у віці 15–24 роки в Європі найнижча і становить відповідно 15,7 та 11 % [96]. За прогнозом, у 2050 р. половина мешканців «старого» континенту буде старшою за 50 років, а кожний третій – за 65 років.

Унаслідок старіння та скорочення населення попит на іноземних працівників у розвинених країнах зростає, водночас наявність численних когорт молоді у країнах, що розвиваються, забезпечує їх пропозицію. Попри швидші, ніж на «глобальній Півночі» темпи розвитку, створення нових робочих місць у країнах, що розвиваються, не встигає за темпами поповнення працездатного

населення: на кожних 10 осіб, які досягають працездатного віку, припадають лише 7 новостворених робочих місць [386, 2016 р.].

Інтенсифікації міграцій сприяє стрімкий розвиток транспорту та зв'язку. Лише за період з 1970 по 2000 рр. вартість авіап перевезень скоротилася на 3/5. У 2016 р. 3,5 млрд людей користувалися інтернетом, 2,5 млрд з них – у країнах, що розвиваються. Доступ до Інтернету мали 48,5% домогосподарств, тоді як п'ятьма роками раніше їх було лише 30% [402]. Утворення глобальних комунікативних мереж, з одного боку, забезпечує в усіх куточках світу доступ до інформації про можливості працевлаштування та навчання за кордоном, отримання віз та необхідних дозволів, транспортні послуги тощо, що значно полегшує здійснення переїздів. З іншого боку, мобільний зв'язок, супутникове телебачення, інтернет створюють для мігранта можливості віртуальної присутності на батьківщині в той час, коли фізично він перебуває за кордоном, зменшують психологічні навантаження та небажані соціальні наслідки міграції, роблять її більш доступною.

Компанії, що надають транспортні та комунікативні послуги, є комерційними організаціями, дохід яких напряму залежить від кількості клієнтів. За таких умов, на думку деяких дослідників, міграції доби глобалізації – це розгалужений бізнес, який, як і будь-який інший, зацікавлений у розширенні і збільшенні прибутків, тобто інтенсифікації міжнародних міграцій [204, с. 468]. До міграційного бізнесу потрібно зарахувати також туристичні агентства, агентства з працевлаштування за кордоном, яких нараховується понад 140 тис. (61% з них знаходяться в Азії) [376], системи переказу коштів заробітчани, юридичні фірми, що допомагають мігрантам оформлювати документи, представляють їхні інтереси перед державними органами та в судах тощо. Вся ця інфраструктура швидко зростає на тлі міграційного потоку внаслідок високої прибутковості послуг з його обслуговування і з часом сама починає впливати на динаміку міграції, а також її спрямованість. Наприклад, на думку португальських дослідників, вирішальною для розвитку в 1990-х роках трудової міграції з України до Португалії, жодними історичними, культурними чи економічними зв'язками з Україною не пов'язаної, була діяльність посередників, туристичних фірм, які захочували та організовували перевезення робітників [111, с. 28].

Міграційний бізнес включає й нелегальну складову, тобто кримінальні структури, які займаються незаконним переправленням мігрантів через кордони, а також торгівлею людьми. За оцінками міжнародних експертів, дохід від цієї протиправної діяльності становить щонайменше 10 млрд доларів на рік [375], що лише незначною мірою поступається доходам від незаконної міжнародної торгівлі зброєю та наркотиками.

Міграційний бізнес є лише однією з форм міграційних мереж, що сплітається з особистих, родинних, земляцьких, ділових зв'язків, які поєднують спільноту, звідки рекрутуються мігранти, і громади мігрантів у країнах призначення, і є одним з видів соціального капіталу, що полегшує здійснення міжнародних переміщень [186, с. 42]. Через міграційні мережі відбувається обмін інформацією, надається підтримка у переїзді, пошуках роботи, облаштуванні. Вони зменшують ризики, збільшують очікувані вигоди від міграції і з часом самі стають спонукальною причиною міграції, оскільки завдяки ним до переїздів вдаються особи, які б за відсутності підтримки ніколи на це не наважилися (жінки, молодь, малокваліфіковані працівники). В результаті міграційний процес починає жити власним життям. Міграція може продовжуватися навіть тоді, коли різниця в оплаті праці між країною походження і призначення мінімальна, тобто незалежно від ретропричин.

Останніми роками велику роль у наростанні динаміки міграційних переміщень відіграє такий чинник виштовхування, як зміни клімату. На думку багатьох дослідників, у майбутньому значення екологічних причин міграції лише зростатиме. Проте вже нині кліматичні зміни та спричинені ними природні катаклізми призводять до масових вимушених міграцій. За деякими підрахунками, в період між 2008 р. і 2015 р. унаслідок посух, повеней, наступу пустелі, руйнівних ураганів тощо місця попереднього проживання змушені були залишити 203,4 млн осіб, або 25,4 млн у середньому щорічно [390]. Більшість із них переміщувалися в межах власних країн, однак численними були й ті, які прямували за кордон. Найчастіше екологічна ситуація спричиняє міграцію в комплексі з іншими причинами. Так, у багатьох випадках бідність, яка штовхає людей до пошуків кращих умов життя за кордоном, є наслідком деградації

довкілля. Водночас бідність може посилити екологічні негаразди, оскільки вона змушує людей виснажувати водні, лісові та земельні ресурси, що призводить до непоправних змін екосистеми.

Вагомими є й політичні чинники міжнародної міграції. Її інтенсифікації сприяли ширша відкритість переважної кількості держав до світу, зростання вимог до забезпечення прав людини, у т. ч. і до права на свободу пересування, діяльність правозахисних та інших міжнародних організацій. У цьому ж напрямі діяли масштабні геополітичні перетворення кінця ХХ ст., тобто розпад СРСР, суспільно-політичні реформи у країнах колишнього радянського блоку, відкриття Китаю зовнішньому світу. Ці події створили можливості міжнародних переміщень для мільйонів людей, які раніше штучно утримувалися режимами в межах національних кордонів.

Кардинальні суспільні трансформації 1990-х років інколи супроводжувалися глибокими політичними та економічними кризами, міжетнічним напруженням і конфліктами. Тому міграційний потенціал частково вивільнявся у формі вимушених міграцій. На жаль, і в новому тисячолітті війни, збройні конфлікти, іноземна агресія все ще лишаються поширеними чинниками переміщень населення.

Міграційна політика і країн призначення, і країн походження також чинить вплив на інтенсивність і склад міграційних потоків. Низка країн світу, що мають значний людський потенціал, проте бідні на природні ресурси, відстають в індустріальному розвитку, не мають експортних перспектив, спеціалізуються на підготовці та торгівлі робочою силою, стимулюють еміграцію (наприклад, Бангладеш, Філіппіни, Йорданія). Якщо навіть еміграція не є метою уряду, в деяких випадках до виїзду за кордон призводять провальна економічна політика, корупція, слабкі соціальні гарантії, порушення громадянських свобод тощо.

З другого боку, країни призначення можуть як обмежувати в'їзд на свою територію, так і заохочувати його, зокрема кваліфікованих мігрантів або представників певних етнічних спільнот (Ізраїль, Німеччина).

Велике значення для розвитку міграційних процесів мають міжнародні відносини, зокрема ті, що базуються на історичних зв'язках між колишніми колоніями та метрополіями, а також міждержавні

домовленості, наприклад, щодо вільного пересування, вибору місця проживання та працевлаштування в рамках Європейського Союзу. На думку відомої американської дослідниці Саскії Сассен (*Saskia Sassen*), у сучасних умовах індивідуальні рішення про міграції залежать від набагато ширшого геополітичного і міжнародного контексту і не можуть розглядатися ізольовано від нього [207].

Найпоширенішим типом міграційних переміщень є **сімейна міграція**, тобто переїзд особи до іншої країни разом з мігрантом, для створення сім'ї, воз'єднання сім'ї, або міжнародного усиновлення. Сімейна міграція є найбільш поширеною формою переміщень і забезпечує в різних країнах від чверті до половини чисельності прибулих. У Європейському Союзі частка сімейних мігрантів становить понад третину, у США – приблизно 65 %. Характерним для цього потоку є переважаання жінок – понад 60 %, висока частка дітей – до чверті всіх сімейних мігрантів. Його особливістю є також переважно тривале, зазвичай постійне проживання у країні перебування [386, 2017 р.].

В умовах підвищення мобільності населення закономірно збільшується кількість міжнаціональних шлюбів. У країнах ЄС не менш як 11 % шлюбів укладаються парами, де хоча б один із подружжя є іноземцем [198, с. 91]. У Франції дозволи на проживання, що видаються подружжю її громадян, становлять 48 % усіх дозволів на проживання іноземців, а в Німеччині 28 % [386, 2017 р., с. 117]. Збільшенню числа міжнародних шлюбів сприяє наявність іммігрантських громад. Наприклад, у Нідерландах, де в 2015 р. 15 % шлюбів було укладено з іноземцями, більшість із них укладалися мешканцями, які мають іммігрантське походження.

Крім того, в деяких країнах сімейна міграція є наслідком статевого дисбалансу населення. Наприклад, контроль за народжуваністю, що застосовувався в Індії та Китаї, призвів до того, що внаслідок орієнтації традиційної сім'ї на народження сина серед молоді переважають чоловіки. За оцінками демографів ООН, цим країнам не вистачає принаймні по 100 млн наречених кожній. Статевий дисбаланс зумовлює імміграцію дівчат і водночас еміграцію юнаків.

Воз'єднання сімей часто є наслідком трудової міграції. Наприклад, в Європі після обмеження трудової міграції внаслідок

нафтової кризи 1970-х років в'їзд відбувався передусім на основі возз'єднання сімей колишніх робітників-гостей. Так, у 1999–2002 рр. частка сімейної міграції становила понад 70 % в'їзду до Франції, приблизно 50 % – до Данії, Норвегії і Швеції, близько 45 % – до Швейцарії, 40 % – до Австрії та Португалії, 34 % – до Великої Британії. Так само у США легалізація в середині 1980-х років одразу кількох мільйонів нелегальних мігрантів призвела до різкого збільшення імміграції до країни внаслідок прибуття до них їхніх сімей.

Возз'єднання сімей, у свою чергу, може викликати подальшу ланцюгову міграцію, коли, отримавши дозвіл на перебування, мігрант поступово сприяє імміграції своїх родичів (наприклад, мігрант отримує дозвіл на в'їзд дружини, вона з часом запрошує своїх батьків, вони, у свою чергу, інших своїх дітей, які прибувають зі своїми дружинами, ті пізніше привозять батьків і т. ін.).

Хоча основною рушійною силою сімейної міграції є природна потреба людини в родинному житті, однак напрям переїзду здебільшого обирається залежно від умов проживання в тій чи іншій країні, тобто є економічно обумовленим.

Найпоширенішим видом економічної міграції і, водночас, найчисельнішим світовим міграційним потоком завжди була і залишається **трудова міграція**. 74 % усіх мігрантів становлять особи у працездатному віці від 20 до 64 років, що дає підстави оцінити обсяги трудової міграції в 190 млн осіб. Хоча більшість мігрантів за нормами законодавства країн перебування не належать до категорії працівників-мігрантів, проте, прибувши за іншими каналами (возз'єднання сімей, навчання, пошуки притулку тощо), вони поповнюють лави робочої сили.

Трудові мігранти передусім рухаються в напрямку країн, які потребують робочої сили і спроможні належно її оплатити. Тому найбільше вони прагнуть дістатися розвинених держав. Разом із тим майже половина трудових мігрантів переміщується між країнами, що розвиваються. Центрами їх тяжіння є нові індустріальні держави Південно-Східної Азії, нафтодобувні країни Перської затоки, на пострадянському просторі – Росія.

Трудова міграція може мати постійну (переселенську) і тимчасову форми: за оцінками, двоє з п'яти працівників-мігрантів

повертаються на батьківщину вже впродовж п'яти років після від'їзду.

Кваліфікаційно-професійна структура іноземної робочої сили є вкрай строкатою. З одного боку, працівники-мігранти збирають врожай, працюють будівельниками, нянями чи прибиральниками, а з другого – здійснюють менеджмент транснаціональних корпорацій, забезпечують проведення експертиз, працюють радниками, викладачами, науковцями.

Дедалі помітнішою формою трудової міграції стає переміщення працівників у рамках транснаціональних корпорацій, де територіальна мобільність застосовується як одна зі складових менеджменту персоналу. Якщо в 1970 р. у світі нараховувалося 7 тис. транснаціональних компаній, а на початку 1990-х років – 37 тис., то станом на 2004 р. їх чисельність зросла до 70 тис. Кількість зарубіжних філій цих компаній збільшилася після 1990 р. із 170 тис. до 690 тис., а чисельність працівників – з 24 до 57 млн. Чисельність іммігрантів, які в'їхали до США в рамках внутрішньофірмових переміщень, у 2001 р. становила 318,5 тис. осіб, тоді як у 1996 р. – лише 140 тис. [39, с. 61].

Глобалізація сфери науки і освіти спричинила активізацію так званої **інтелектуальної та навчальної міграції**. Наприклад, Болонський процес, що є основним інструментом інтеграції у сфері освіти в Європі, покликаний створити єдиний простір, на якому діятимуть спільні підходи до змісту та організації навчання, визнаватимуться документи про освіту. Освіта за кордоном – важливий шанс здобуття передових знань, вивчення мов, ознайомлення з іншими культурами, покращення шансів на глобалізованому ринку праці. Тому в ЄС поставлено завдання досягти до 2020 р. ситуації, за якої щонайменше 20 % випускників вишів матимуть досвід навчання чи стажування за кордоном. Формування інтегральних освітніх просторів відбувається не лише в Європі. Зокрема, в Азійсько-Тихоокеанському регіоні у цьому напрямі активно працює Австралія, навчальні заклади якої уклали сотні угод із вишами Китаю, Кореї, Японії, США.

Чисельність мобільних студентів, тобто громадян одних країн, які навчаються в інших, невинно зростає: з 1975 р. вона

збільшилася в п'ять з половиною разів, а впродовж останнього десятиліття майже подвоїлася. На сьогодні їх нараховується близько 5 млн (рис. 1.1). Паралельно збільшувалася міграція науковців та викладачів.

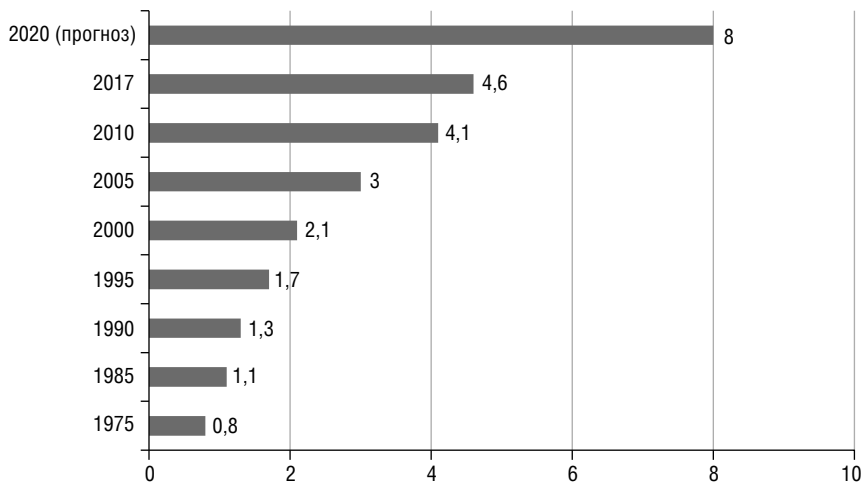


Рис. 1.1. Чисельність мобільних студентів у 1975–2020 рр., млн осіб

Джерело: [413].

За даними ЮНЕСКО, найбільше на навчання за кордон виїжджають громадяни Китаю: станом на 2014 р. – 801,2 тис. На другому місці – Індія, 255 тис. громадян якої здобували освіту в зарубіжних навчальних закладах. Велика кількість мобільних студентів походять також з Німеччини (116,3 тис.), Південної Кореї (108 тис.), Саудівської Аравії (86 тис.), Франції (80 тис.), США, Малайзії та В'єтнаму (по понад 60 тис.) [414].

Серед країн призначення лідирують США, де в 2014 р. навчалися 974,9 тис. мобільних студентів, а в 2015/2016 навчальному році їхня чисельність перевищила 1 млн, що становило 24% усіх мобільних студентів у світі. Понад 60% з них – це громадяни Китаю, Індії, Саудівської Аравії та Південної Кореї. 5% студентів американських ВНЗ є іноземцями.



11 % мобільних студентів здобували освіту у Великій Британії (501 тис. осіб). Серед них висока частка вихідців з країн ЄС, чому сприяло зростання потреби в отриманні освіти англійською мовою, а також законодавство ЄС, відповідно до якого громадяни Євросоюзу сплачують менші кошти за освіту, ніж іноземці з третіх країн, та ще й отримують державну допомогу для навчання за кордоном. Традиційно велика кількість іноземців навчалася в Австралії (327,6 тис. осіб), Франції (323,9 тис.), Росії (296,2 тис.), Німеччині (251,5 тис. осіб).

Важливо, однак, що у списку країн – лідерів за кількістю студентів-іноземців відбуваються помітні зміни. Хоча традиційні країни призначення зберігають панівне становище на ринку освітніх послуг, на третє місце за кількістю студентів-іноземців вийшов Китай. У 2014 р. тут навчалися 377 тис. іноземців, або 8 % світових мобільних студентів, а в 2017 р. – уже 442,7 тис. або 10 % усіх мобільних студентів. На шостому місці опинилася Канада, де чисельність прибулих студентів становила 312 тис. осіб [413].

Для іноземних студентів навчання у провідних навчальних центрах за кордоном дає можливість здобути якісні знання одночасно із вивченням іноземних мов, ознайомленням з культурою та традиціями різних народів, що значно покращує позицію на міжнародному ринку праці. Для країн призначення надання освітніх послуг є високоприбутковим бізнесом. Наприклад, 67 % іноземних студентів у США фінансують своє навчання із зовнішніх джерел. Підраховано, що дохід країни від іноземних студентів у 2017 р. становив майже 40 млрд дол. США. Завдяки їхній присутності створено або підтримуються 450 тис. робочих місць [413].

Наявність іноземних студентів забезпечує освітнім установам ширший вибір, а місцевим студентам – багатокультурні контакти, важливі для подальшого життя та кар'єри. Країни походження в разі повернення спеціаліста, який навчався за кордоном, отримують фахівця, котрого вони не могли би підготувати вдома.

Водночас освітня міграція використовується країнами перебування як канал поповнення людських ресурсів кваліфікованими молодими працівниками. Так, у США близько 55 % висококваліфікованих вихідців із Латинської Америки, які тут проживають,

залишилися у країні після завершення навчання. Показник щодо осіб, які мають наукові ступені, ще вищий – упродовж 1990-х років у США залишилися 87 % китайців, які отримали тут докторський ступінь, 82 % індійців, 79 % британців [246]. В Австралії майже 40 % дозволів на постійне проживання надаються іммігрантам, які в'їхали до країни раніше за тимчасовими дозволами, переважно з метою освіти [210]. Через це для країн походження навчання їхніх громадян за кордоном пов'язано з ризиком «відпливу мізків», тобто втратою необхідних для розвитку висококваліфікованих кадрів.

**Недобровільну міграцію** формують особи, які були змушені залишити свої домівки через страх переслідувань, неможливість залишатися внаслідок політичних чи військових конфліктів, природних та техногенних катастроф, або ж були насильно вигнані урядами чи неурядовими силами. Їхня мета, власне, не міграція, а безпека, оскільки власна держава її не забезпечує.

За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), у 2016 р. у світі нараховувалося 65,6 млн вимушених мігрантів, з яких біженцями (тобто особами, яким надано відповідний статус у зарубіжних державах) та шукачами притулку (тобто особами, які перебувають у процедурі визначення статусу) були 22,5 млн осіб, а понад 40 млн залишалися в межах власних держав, тобто були внутрішньо переміщеними особами [397].

Понад половину всіх біженців у світі походить лише з трьох країн: 1,4 млн – з Південного Судану, 2,5 млн – з Афганістану, 5,5 – млн із Сирії. Понад половину (51 %) біженців становлять діти до 18 років, тоді як частка цієї вікової групи у населенні світу не перевищує 31 %.

Переважна кількість втікачів шукають притулку в сусідніх країнах, тому понад 80 % біженців перебувають у країнах, що розвиваються. Найбільше біженців у Туреччині – 3,1 млн (переважно сирійці). 2,9 млн біженців знайшли притулок у Йорданії. Майже півтора мільйона біженців перебувають у Пакистані (в основному афганці). Близько мільйона біженців прийняли в Лівані (979,4 тис.), Уганді (940,8 тис.), Ефіопії (791,6 тис.). Серед розвинутих країн найбільше біженців прийняла Німеччина – 1,3 млн.

Відносно власного населення найбільше біженців у Лівані – один на кожні п'ятеро корінних мешканців.

Чисельність біженців – величина змінна, яка, зрозуміло, залежить від обставин, що спричиняють біженство, а також припинення конфліктів, що дає змогу втікачам повернутися до рідних домівок. Так, у 1990 р. УВКБ ООН було обліковано 17,4 млн біженців. У нульових роках чисельність біженців зменшилася: 12,1 млн у 2000 р., 8,7 млн у 2005 р. Однак у другому десятилітті XXI ст. чисельність біженців почала стрімко зростати. Лише упродовж 2016 р. було подано 2 млн нових клопотань про надання відповідного статусу. Найбільше – у Німеччині (722,4 тис.) та США (262 тис.). Наразі понад півтора мільярда людей, або більш ніж п'ята частина населення планети, проживають у країнах, які страждають від конфліктів [394], що породжують вимушену міграцію.

**Мігранти з нерегульованим статусом або нелегальні мігранти** за причинами чи характером міграції можуть належати до будь-якої з вище наведених категорій. Вони відрізняються тим, що прибувають, перебувають або працюють у зарубіжній державі без дотримання вимог її законодавства.

Іноземець може в'їхати до країни незаконно і від самого початку потрапити до категорії нелегальних мігрантів. Проте він може прибути легально і лише з часом втратити свій статус: турист, який залишився за кордоном і там працевлаштувався, працівник-мігрант, який продовжує працювати після завершення контракту, шукач притулку, якому відмовлено у наданні статусу біженця, проте повертатися додому він не поспішає.

Справжню кількість нелегальних мігрантів визначити неможливо. Для формування оцінок використовуються дані щодо затриманих або не пропущених через кордон іноземців, осіб без належних дозволів, виявлених усередині країни, або тих, кого піддано процедурі депортації. Експерти Міжнародної організації з міграції вважають, що нелегальна міграція становить 10–15% міграційних потоків [381]. За підрахунками фахівців, у Європі до 4 млн нелегальних мігрантів, у США їх нараховується 11–12 млн. Після 1995 р., коли нелегалів у країні перебувало 5,7 млн, їхня чисельність практично подвоїлася. Щорічно вона поповнюється 300–400 тис. новоприбулих,

приблизно така ж кількість вибуває із США [218]. Чисельність нелегальних мігрантів у країнах, що розвиваються, і відносно, й абсолютна вища. Вона оцінюється у 30 млн осіб [372, с. 23].

Нелегальні мігранти перебувають у найбільш вразливому становищі, ризикують стикнутися не лише з порушенням своїх трудових прав, а й стати жертвами торговців людьми. В найнебезпечнішому становищі перебувають жінки і діти. Значна частина нелегальних мігрантів для того, щоб потрапити до країни призначення, користується послугами перемитників. Контрабанда людьми перетворилася на широко розгалужений і вкрай прибутковий бізнес.

Таким чином, огляд динаміки та особливостей сучасних міграційних процесів дає підстави стверджувати, що міжнародна міграція не лише інтенсифікується, а й набуває нових якісних рис. Структура та географія переміщень населення розширюються та урізноманітнюються, їх моделі ускладнюються. Поряд із переселеннями для постійного проживання поширення набувають різні форми тимчасових, обертових міграцій. Дедалі більше держав світу водночас і віддають, і приймають населення. Дедалі активніше в міграціях беруть участь такі категорії населення, як молодь, жінки, висококваліфіковані спеціалісти. Через це вимоги до міграційної політики і на національному, і на міжнародному рівні значно зростають, а завдання її формування ускладнюється.

## 1.2. МІГРАЦІЇ ЯК РУШІЙ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН

Сучасні міжнародні міграції, що досягли безпрецедентних масштабів, спричиняють кардинальні економічні, політичні, соціальні зміни, обумовлюють виникнення нових суспільних явищ або наповнюють уже існуючі новим змістом.

Передусім зазначимо, що переміщення населення впливають на його кількісний та якісний склад у країнах як призначення, так і походження мігрантів. Цей вплив не надто помітний там, де вирішальною для динаміки населення є висока народжуваність, що легко перекидає міграційні втрати, проте доволі потужний у розвинених країнах. На «глобальній Півночі» внаслідок низької народжуваності та старіння населення смертність почала перевищувати народжуваність уже наприкінці минулого століття. Таким чином міграція поступово перетворилася на вкрай важливий чинник зростання чисельності мешканців. Наприклад, у 2000–2015 рр. кількість іммігрантів (народжених за кордоном) у США зросла на 70 %, а кількість мешканців, народжених на території країни, – на 20 %. Загалом у Північній Америці (США, Канаді) імміграція забезпечила 42 % збільшення населення, в Океанії (Австралії, Новій Зеландії) – 32 %. Після 2020 р., за прогнозом ООН, у розвинених країнах міграція буде єдиним джерелом кількісного зростання населення, і, що найголовніше, населення працездатного віку.

Оскільки семеро з десяти мігрантів є особами у віці 20–64 роки, тоді як частка відповідної вікової групи в усьому населенні планети становить лише 57 %, імміграція гальмує процеси старіння у країнах призначення. Цей ефект з часом лише посилюватиметься.

Демографічне навантаження, тобто чисельність осіб старших за працездатний вік (65+) на кожні сто осіб працездатного віку (15–64) невідворотно зростатиме повсюди у світі. Проте, згідно з прогнозом ООН, якщо міграція залишиться на нинішньому рівні, в Європі показник демографічного навантаження зросте з 26 у 2015 р. до 48 у 2050 р., а якщо міграційного приросту не буде – сягне 51. У Північній Америці він збільшиться з 22 до 41 за наявності міграції і до 47 – за її відсутності [393].

Унаслідок залучення до переміщень населення практично всіх країн та регіонів міграційні потоки відзначаються етнічним, релігійним, культурним розмаїттям, яке останнім часом помітно посилося. Тому одним із важливих наслідків інтенсифікації міграцій є урізноманітнення етнічного складу населення більшості країн світу. Завдяки міграціям у безпосередню взаємодію вступають різні етнокультурні групи, через це виникають серйозні виклики як для самих мігрантів, так і суспільств прийому. Це особливо відчувається ще й тому, що для багатьох країн культурна різноманітність населення є новим явищем, адже донедавна вони були більш чи менш гомогенними в етнічному сенсі, що, власне, й стало основою творення національних держав.

Етнічний склад іммігрантів у тій чи іншій країні завдячує передусім історичним зв'язкам, колоніальному минулому (північноафриканці у Франції, вихідці з Індії та Пакистану – у Великій Британії тощо) та колишній практиці рекрутування іноземної робочої сили (турки в Німеччині). Разом із тим інтенсифікація та урізноманітнення міграційних переміщень останнього часу виявилися в тому, що подекуди виникли етнічні громади іммігрантів, які походять із країн, раніше практично нічим з країнами призначення не пов'язаних. Наприклад, численна громада українців сформувалася в Португалії, поляків – у Ірландії.

Нагадаємо, однак, що сучасні міграції характеризуються вагомим сегментом тимчасових, обертових переміщень. Тому кількість людей, які в певний період свого життя перебували (працювали, навчалися) за кордоном і, таким чином, набули (привнесли) риси інших культур, значно перевищує чисельність осіб, які наразі проживають не в тих країнах, де вони народилися.

Важливо зазначити також, що помітною є роль іммігрантів у забезпеченні не лише механічного, а й природного приросту населення країн призначення. Так, у Люксембурзі 49 % народжень припадає на жінок-іноземок, у Швейцарії – 22,5 %, Австралії – 23,2 %, Великій Британії – 15 % [161, с. 10]. Це означає, що ще швидше, ніж власне імміграція, зростає кількість осіб, у яких хоча б один з батьків є іммігрантом, тобто належить до іншої культури, що в контексті посилення етнічної різноманітності вкрай важливо. Наприклад, у своїй нещодавній доповіді Федеральний офіс Німеччини з міграції та біженців повідомив, що у п'ятій частини населення країни хтось із предків є іммігрантом, а серед дітей до 10 років понад третина мають іммігрантське походження [217].

За умов масового прибуття чужонаціонального населення, яке є носієм відмінних поглядів, традицій, мови тощо, забезпечити гармонійний розвиток суспільства стає дедалі складніше. Місцеве населення країн призначення, сприймаючи мігрантів як «інших», часто ставиться до них із підозрою, принаймні у перший період після прибуття. З імміграцією асоціюється низка загроз – від втрати національної самобутності до тероризму. Відповідні настрої експлуатують право-радикальні політичні сили.

Дослідження, що проводилися в багатьох країнах світу, підтверджують, що збільшення етнічної різноманітності населення негативно позначається на національній єдності, послаблює соціальні зв'язки, які цементують суспільство. Це виявляється у зменшенні довіри громадян до влади, до засобів масової інформації, в обмеженні спілкування за місцем проживання і виникненні підозри до оточення, а в крайніх випадках – призводить до конфліктів.

Разом із тим науковці неодноразово наголошували, що конфліктні ситуації, навіть пряме протистояння, пов'язане з громадами іммігрантів, мають не етнічний, а соціальний характер. Відповідно, шляхи їхнього розв'язання потрібно шукати не стільки в царині міжетнічних стосунків, скільки соціальної взаємодії різних прошарків суспільства. Зокрема, коментуючи події осені 2005 р., коли на околицях Парижа сталися масові безпорядки, спричинені загибеллю кількох молодих іммігрантів з вини, як були переконані їхні одноплемінники, французьких поліцейських, науковці ставили їх

в один історичний ряд із подіями 1789, 1848, 1870, 1968 років, тобто найбільших соціальних потрясінь, які пережила Франція, наголошуючи, що протестні виступи іммігрантської молоді були обумовлені соціальними, політичними, а не етнічними вимогами [11].

Такий підхід до викликів міграційного різноманіття видається адекватнішим сучасним реаліям. Він передбачає врахування глибинних соціальних зрушень, обумовлених міжнародними переміщеннями населення, замість достатньо однолінійної етнокультурної чи й цивілізаційної парадигми, і, очевидно, є більш конструктивним, ніж апеляція до хрестоматійного «Захід є Захід, а Схід є Схід, і їм не зійтися вдвох».

У цьому ж руслі перебувають і міркування інших дослідників, які вважають, що в науковій літературі, присвяченій соціальним змінам, які відбуваються під впливом міграції, зазвичай йшлося про те, наскільки успішно суспільство, що приймає, інтегрує (асимілює) іммігрантів, іншими словами, наскільки прибуття іноземців впливає на мережу місцевих соціальних зв'язків, накопичений соціальний капітал. Однак іммігранти не лише «розладнують усталені системи домінування», а й трансформують соціальні, економічні, управлінські інститути країни перебування, завдяки чому формується **«капітал розмаїтості»** (*diversity capital*), тобто здатність соціальної системи до відкритості, інкорпорації багатьох нових груп, зокрема, іммігрантів, що є запорукою її сталого розвитку в умовах глобалізації, надзвичайно цінним інноваційним ресурсом [75].

Своїм виникненням цей ресурс завдячує **транснаціоналізму** (*transnationalism*), який, за визначенням Міжнародної організації з міграції, є процесом, у ході якого люди встановлюють та підтримують соціокультурні зв'язки через геополітичні кордони [380, с. 500]. Відомий дослідник цього феномену Стівен Вертовец (*Steven Vertovec*) визначав транснаціоналізм як низку важливих і сталих транскордонних зв'язків, а також як належність особи до двох або й більше суспільств водночас [227, с. 3].

Раніше ці ознаки характеризували міжнародну торгівлю та виробництво, тому під транснаціоналізацією розуміли передусім глобальний рух товарів та капіталів, утворення транснаціональних корпорацій та формування цілого прошарку їх працівників, спеціалістів



та менеджерів, кар'єра яких зазвичай пов'язана з багатьма країнами світу. Проте починаючи з 1990-х років концепція транснаціональності дедалі частіше використовувалася в дослідженнях міжнародних міграцій. Адже пов'язаність з кількома географічними точками іманентна мігрантові та мігрантському способу життя.

Революція у засобах транспорту і зв'язку забезпечила реальну можливість працювати в одній країні, проте мати дім, сім'ю в іншій, здійснюючи постійні переміщення між ними. Навіть у випадку переселення за кордон для постійного проживання, сучасні засоби комунікації дають змогу мігрантам підтримувати тісний і постійний контакт з домівкою. Внаслідок цього дедалі більше людей, які фізично перебувають в одній країні, ідентифікують себе з іншою або однаковою мірою пов'язані з обома, а то й більшою кількістю держав.

З одного боку, транснаціональний соціальний простір є продуктом масової міжнародної міграції, проте, з другого – він чинить зворотний вплив на її обсяги і характер. Завдяки його формуванню дистанція між країнами походження та призначення неначе зменшується, оскільки технічні можливості та здешевлення транспортних та комунікаційних послуг дають змогу мігрантам постійно контактувати і набагато частіше відвідувати родину.

Ознаками транснаціоналізму є ціла низка типових для сучасного світу явищ: 1) виникнення зарубіжних діаспор, тісно пов'язаних з материнськими націями численними соціальними зв'язками; 2) збільшення кількості людей, які мають не одну, а дві, навіть більше етнонаціональних ідентичностей; 3) міксація культурних елементів, взаємопроникнення культур завдяки глобальному поширенню інформації через світові масмедіа; 4) глобальний рух капіталу, що уособлюється в транснаціональних корпораціях і супроводжується формуванням цілого прошарку їх працівників, спеціалістів та менеджерів, кар'єра яких може бути пов'язана з багатьма країнами світу; 5) глобалізація фінансів у формі переказів заробітків мігрантів на батьківщину, значення яких як джерела доходу для країн, що розвиваються, постійно зростає; 6) посилення транснаціональної політичної активності неурядових та міжнародних організацій, інших акторів громадянського суспільства; 7) можливість конструювання, незалежно від місця фізичного перебування, ще

й віртуальної присутності або й участі (наприклад у виборах) особи чи інституції завдяки інтернету, мобільному зв'язку, супутниковому телебаченню тощо.

За таких умов зростає значення **діаспор**, які з етнічних об'єднань, що опікуються збереженням національних традицій мігрантів у чужонаціональному оточенні, перетворилися на важливі соціальні, культурні та економічні організми сучасного світу, відіграють важливу роль у розвитку і країни походження, і країни перебування, взаємовідносин між ними. На сьогодні у світі, вочевидь, не існує жодної країни, де б не було чужоетнічних діаспор, як і країни, що не мала б власних діаспор за своїми межами. Найчисельнішою діаспорою є китайська, що налічує 35 млн осіб, ірландська нараховує 10 млн, індійська – 9 млн, італійська – 8 млн, єврейська – 8 млн, вірменська – 5,5 млн, польська – 4,5 млн осіб тощо [121, с. 11].

Деякі дослідники характеризують діаспори як **«транснаціональні спільноти»**, тобто нові типи соціальних утворень, що формуються у транснаціональному соціальному просторі, і вважають цей термін більш відповідним сучасним реаліям [141]. Інші автори заперечують, що не всі діаспори мають транснаціональний характер, проте погоджуються, що транснаціональні спільноти, безумовно, формуються в рамках діаспор [226]. Попри різні визначення, немає сумнівів, що як кількість, так і склад діаспор, які, звісно, існували й раніше, значно поповнилися внаслідок масових міграційних переміщень останніх десятиліть.

На думку багатьох дослідників, транснаціоналізація діаспор здатна створювати неабиякі труднощі для країни і походження, і перебування. Оскільки транснаціональна мережа поєднує осіб, які перебувають за кордоном, з тими, які залишаються у країні походження, завдяки їй розвивається міграція через об'єднання дедалі ширшого складу сімей, що слабо піддається регулюванню з боку держави. Комунікації між членами діаспор та їхніми близькими на батьківщині спрощують міграцію не лише для родичів, а й для ширшого кола земляків, яким земляцька підтримка в зарубіжній країні дає змогу легше адаптуватися до проживання в ній.

З другого боку, ця ж обставина виступає чинником збереження рис і особливостей власної культури в чужоетнічному середовищі,

що може сприйматися суспільством проживання як гальмо інтеграції до нього. Адже меншини іммігрантського походження, навіть у третьому поколінні після прибуття, часто характеризуються нижчим, ніж у корінного населення, рівнем зайнятості та освіти, гіршими житловими умовами та анклавним розселенням, низькою соціально-економічною мобільністю. Вони живуть, так би мовити, у «паралельному світі», в окремих районах, де панує інша мова, є свої магазини, школи, місця відпочинку [225, с. 7].

Разом із тим дослідження доводять, що, як це не парадоксально, міцні зв'язки в рамках етнічної групи виступають важливою складовою інтеграції в суспільство країни прийому, оскільки вони полегшують болісний процес адаптації до нових умов, забезпечують мігрантам відчуття захищеності і впевненості, що спрощує досягнення ними успіхів у новому суспільстві. Крім іншого, взаємодопомога членів етнічних громад звільняє приймаюче суспільство від додаткових витрат на облаштування прибулих.

Соціальне значення діаспори для країни походження полягає у тому, що вона може відігравати важливу позитивну роль у розвитку завдяки грошовим переказам, забезпеченню соціальної мережі, через яку на батьківщину потрапляють інвестиції, знання та ідеї. Наприклад, за підрахунками Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Китай отримує 45 % усіх іноземних інвестицій від китайців, які проживають у 130 зарубіжних країнах [375, с. 30]. Соціальні зв'язки діаспори можуть використовуватися для налагодження експорту товарів, вироблених на батьківщині, тобто розвитку міжнародної торгівлі, яка, в свою чергу, надає додаткового імпульсу економіці. Крім економічної, діаспори відіграють і політичну роль: сильні діаспори організують потужне лобі, що виступає провідником інтересів країни походження за кордоном.

У рамках окремих держав-реципієнтів іммігранти розміщуються нерівномірно. Відповідно, вплив прибуття чужонаціонального населення найпомітніший там, де його концентрація найбільша. У зв'язку з цим необхідно згадати про т. зв. «глобальні» чи «світові» міста (*global cities*), міцно інкорпоровані у світову економіку, виникнення яких відбувалося водночас із наростанням

масштабів та урізноманітненням міжнародних переміщень і безпосередньо з ними пов'язане. За висновком ООН, глобальних міст на планеті нараховується близько 40. Тут розташовані штаб-квартири транснаціональних корпорацій, офіси міжнародних організацій, провідні торговельно-фінансові установи і, відповідно, найбільші міжнародні аеропорти, готелі тощо. Саме в них концентрується глобальна еліта висококваліфікованих спеціалістів, менеджерів, підприємців. Водночас цим містам притаманний ринок праці із значним сегментом низькооплачуваних і непрестижних робочих місць в обслуговуванні, які непривабливі для місцевого населення і вимагають численних робочих рук менш кваліфікованих мігрантів. Тому в глобальних містах відсоток іммігрантського населення постійно зростає. Зокрема, іммігранти становлять 83 % населення Дубая, 63 % – Брюсселя, 46 % – Торонто, 39 % – Сіднея, 37 % – Лондона та Нью-Йорка, 28 % – Амстердама, 27 % – Франкфурта [382, с. 39].

Прибуття мігрантів позитивно впливає на розвиток мегаполісів. Дезурбанізація, відплив міського населення з великих міст у передмістя, що спостерігалися в індустріально розвинених країнах у 60–70-ті роки минулого століття, була призупинена значною мірою внаслідок зростання імміграції. Певні групи мігрантів, оселившись у депресивних міських районах, сприяли їх відновленню та розквіту.

Разом з тим, у глобальних містах зростала соціальна напруга, що обумовлено не лише концентрацією мігрантів в них, а й тим, що саме тут найбільш численними є найбільш вразливі представники місцевого населення. Більше того, ця категорія місцевих жителів (а також нещодавніх іммігрантів, які займають нижчі сходинки на соціальній драбині) відчуває конкуренцію з боку новоприбулих на ринку праці малокваліфікованої робочої сили та на ринку дешевого житла. Тому саме ці верстви найбільш вороже ставляться до іммігрантів, є соціальною базою для радикальних угруповань антиіммігрантського націоналістичного спрямування.

Посилення соціальних викликів пов'язане також із такою рисою сучасних міжнародних міграції, як менша селективність. Оскільки переїжджати стало значно легше, до міграції вдаються ширші

верстви населення, серед них менш забезпечені, менш освічені, гірше інформовані особи, які раніше не могли б здійснити переїзд.

Вітаючи прибуття висококваліфікованих мігрантів, більшість країн-реципієнтів намагаються стримати імміграцію некваліфікованих осіб. Тому ці останні або вдаються до нелегальних переміщень з усіма похідними їх наслідками для свого становища, або (і) стикаються з багатьма перешкодами при облаштуванні та інтеграції в суспільстві прийому, опиняючись на його маргінесі. За таких умов соціальні виклики, обумовлені міграціями, пов'язані передусім із соціальним розшаруванням, особливо помітним серед бідніших верств іммігрантського населення, представники яких водночас демонструють більше культурних відмінностей унаслідок меншого включення в суспільство, що їх приймає.

У цьому контексті зі значними соціальними ризиками пов'язана міграція жінок, які дедалі активніше беруть участь у міжнародних переміщеннях і формують практично половину міграційних потоків. Унаслідок специфіки сфер зайнятості (робота в домогосподарствах, сферах послуг та розваг), жінки-мігрантки часто потрапляють у неформальні, тіньові, навіть криміналізовані сегменти ринку праці. Вони частіше залишаються в ізоляції в суспільстві прийому, що має несприятливі наслідки як для їхнього психологічного стану, так і захисту трудових прав, працюють у важких умовах, мають ненормований робочий день, наражаються на ризик не лише трудової, а й сексуальної експлуатації [396].

«Чорних людей на чорних роботах» часто характеризують як етнічний субпролетаріат або **етноклас** (*ethnclass*), який утворився в розвинених країнах унаслідок імміграції. Поєднання класових та етнічних ознак спостерігалось і раніше (наприклад, панівний клас імперій), проте сучасний етноклас, за одним із визначень, є результатом «систематичної і стабільної комбінації матеріального класового становища на найнижчому рівні та специфічних культурних характеристик», базою для його виникнення є стале соціальне виключення внаслідок етнічного походження [110, с. 8].

У контексті суспільних наслідків міграції доби глобалізації концепція етнокласу набула розвитку у запропонованому дослідниками терміні «глобальний клас», або, точніше, «**глобальні класи**» (*global*

*classes*), оскільки склад цієї групи населення неоднорідний [206]. Основну частину глобального класу становлять керівники та спеціалісти транснаціональних корпорацій, міжнародних організацій, державні службовці, які працюють у сфері міжнародних відносин. Завдяки міжнародним домовленостям вони користуються привілеями при перетині державних кордонів і є найбільш мобільною групою населення планети. Проте, пересуваючись з однієї країни до іншої, вони відчують потребу у стандартизованих послугах домашніх помічниць, нянь, іншого обслуговуючого персоналу. Так формується друга, не привілейована частина глобального класу.

Таким чином, у глобалізованому світі, разом із збільшенням обсягів та урізноманітненням моделей міжнародних переміщень, вплив міжнародної міграції на суспільство постійно посилюється. Причому це відбувається об'єктивно, незалежно від економічної кон'юнктури, міграційної політики окремих держав чи міжнародних домовленостей між ними. Під впливом міграції урізноманітнюється етнічний склад населення, значних змін зазнає його соціальна структура, характер соціальних зв'язків. Соціально-етнічне розмаїття, яке є результатом міжнародних переміщень, зростає в усіх сучасних суспільствах і є не лише об'єктивною реальністю, а й невідворотною тенденцією. Забезпечити суспільну гармонію за таких умов стає дедалі складніше. Однак, водночас, зростаюча різноманітність людських спільнот є важливим фактором, що посилює їхню життєздатність та креативність, сприяє поступальному розвитку. Це, зокрема, переконливо доводить досвід таких країн, як США, Канада, Австралія.

Хоча у перший період після прибуття іммігрантів урізноманітнення складу населення негативно впливає на гомогенність суспільства і рівень накопиченого у ньому соціального капіталу, проте лише доти, доки не створюється нова ідентичність, що базується на незаперечних спільних і для місцевого населення, і для прибулих цінностях, таких як верховенство закону, права людини, недискримінація за ознаками раси, національності, статі, віку тощо.

Як свідчить історія традиційних імміграційних країн, кожна нова хвиля імміграції, наприклад, ірландська, єврейська, італійська, на першому етапі демонструвала активну релігійність, вірність

традиціям, гуртуючись навколо спільних вірувань та етнокультури і шукаючи в них основи свого буття в чужому оточенні. Сучасна активізація мусульманської релігійності в Європі відбувається за тією ж схемою. Проте історикам іммігрантських громад у США та Канаді відомо, що певна їх відокремленість, що виявляється, наприклад, у переважанні шлюбів, які укладаються всередині етнічної чи релігійної групи, тісних зв'язках з країною походження, є обмеженою у часі і характерною, як правило, для одного-двох поколінь. Згодом через тисячі і мільйони особистих взаємодій між мігрантами та місцевим населенням змінюються мігранти, але тією ж мірою змінюється суспільство, що їх приймає. Поступово формується нова ідентичність, що неодноразово відбувалося в історії.

### 1.3. МІГРАЦІЯ ТА РОЗВИТОК

Тисячоліття людської історії переконливо доводять, що будь-який поступ завжди супроводжувався переселеннями людей. Найтісніший зв'язок між міграцією та розвитком незаперечний і нині. Разом із тим він є досить складним і неоднозначним. Результати міграції для розвитку по-різному можуть оцінюватися для глобальної чи національної економік та окремих домогосподарств, для країн призначення та походження, в довгостроковій чи короткостроковій перспективі тощо. Так, якщо в тривалій перспективі та в масштабах усього світу вплив міграції на розвиток можна вважати загалом позитивним, для окремої країни в певний конкретний проміжок її історії цей висновок далеко не однозначний.

Наприклад, в умовах депопуляції, старіння населення та дефіциту працівників міграція перетворюється на важливий чинник розвитку країн призначення, натомість втрати населення можуть загальмувати перетворення у країнах походження. Прибуття кваліфікованих працівників сприяє модернізації країн-реципієнтів, проте «відплив мізків» негативно впливає на ситуацію у країнах-донорах. Можна навести й інші діади, де позитив і негатив для двох груп країн буде прямо протилежним. Так, прибуття дешевої робочої сили з-за кордону може загальмувати запровадження прогресивних технологій та форм організації виробництва в країнах призначення, а тим часом відплив надлишкових працівників з країн походження зменшуватиме соціальну напругу, стимулюватиме технічні нововведення і сприятиме розвитку.



Оцінка впливу міграції на розвиток відрізнятиметься залежно від застосованого теоретичного підходу. Наприклад, класична економічна теорія розглядає міграцію як саморегулюючий механізм. Відповідно до неї міграція виникає внаслідок географічних диспропорцій у попиті та пропозиції робочої сили. Там, де робочої сили не вистачає, заробітки вищі. Тоді як в регіонах, де спостерігається її надлишок, заробітки незначні. Міграція дає змогу покращити матеріальне становище шляхом переїзду до регіону з кращими можливостями отримання доходу. Якщо люди рухаються за вищим заробітком, то капітал – у зворотний бік, тобто туди, де робоча сила дешевша. Внаслідок цього у країнах-донорах заробітки зростають, розвивається торгівля, економічні умови вирівнюються [23, с. 152]. Тобто міграція виявляється потужним чинником розвитку. Історія Європи кінця ХІХ – початку ХХ ст., тобто періоду наймасовішої європейської еміграції до Нового світу (з Європи виїхали, за оцінками, до 50 млн осіб), цілком вписується в цю схему. Відповідає їй і більш сучасний приклад країн, які донедавна були крупними постачальниками робочої сили на міжнародний ринок праці, проте нині, внаслідок успішного економічного розвитку, самі приваблюють численних мігрантів з-за кордону, зокрема, Італії, Португалії, Ірландії, Південної Кореї та інших.

Аналіз даних по багатьох країнах упродовж півстоліття показав, що залежність міграції і розвитку можна описати кривою, що нагадує перевернуту латинську літеру *U*. На початкових етапах модернізації міграція зростає, а на більш просунутих, коли країна досягає певного рівня, зменшується. Однак у короткочасній перспективі модернізація виявляється надзвичайно руйнівною щодо старих форм господарювання і не лише не гальмує, а, навпаки, інтенсифікує міграцію. Адже в суспільствах, що швидко трансформуються, значні маси населення витісняються із традиційних форм зайнятості, внаслідок нерозвиненості фінансових ринків індивіди не можуть отримати кредит для започаткування власної справи, а відсутність надійних систем страхування вимагає від них шукати шляхів диверсифікації ризиків, водночас виникають зумовлені модернізацією нові споживчі потреби. Все це призводить до поширення міграції як життєвої стратегії [52, с. 146].

Позитивний вплив міграції на розвиток видається більш ніж сумнівним з марксистських позицій. З погляду марксизму, надлишкова робоча сила з менш розвинених країн абсорбується міжнародним ринком праці, на якому домінують індустріально розвинені держави. Капітал імпортує робітників, щоб збільшити доходи і зменшити заробітну плату, а також створити резервну армію праці. З огляду на це міграція поглиблює глобальні суперечності, зумовлює ще більше збідніння і підпорядкованість країн, що розвиваються, розвиненим державам. Так, розподіл багатства між багатими і бідними країнами становив у 1820 р. 3 до 1, у 1913 р. – 11 до 1, у 1950 р. – 35 до 1, у 1973 р. – 44 до 1, а в 2001 р. – 78 до 1 [19]. Тож міграція не лише не сприяє динамізації розвитку та вирівнюванню його показників, а, навпаки, консервує і поглиблює нерівність, отже, гальмує модернізацію в менш розвинених країнах-донорах. Зокрема, приклади таких країн численної еміграції, як Філіппіни чи Мексика, засвідчують, що міграція не надає автоматичних гарантій прискорення розвитку і швидкої модернізації.

Визнаючи цей факт, сучасна наука, однак, виробила більш оптимістичний погляд на взаємозв'язок міграції та розвитку. Він базується на тому, що в умовах глобалізації формується загальна взаємопов'язаність і взаємозалежність. Країни призначення мігрантів залежать від додаткової робочої сили ззовні, а країни походження – від заробітків мігрантів, які вони відсилають на батьківщину. Перерозподіл робочої сили та населення, що супроводжується могутніми потоками грошових переказів, сприяє розвитку обох сторін і тим самим певною мірою корегує світову асиметрію.

За розрахунками Світового банку, міграція забезпечує більші переваги для глобальної економіки, ніж міжнародна торгівля. На основі теоретичної моделі рівноваги світової економіки було зроблено висновок, що збільшення чисельності мігрантів у 2025 р. порівняно з 2000 р. на 8 % забезпечить зростання глобального доходу на 0,6 %, у т. ч. для розвинених країн – на 0,4 %, а для тих, що розвиваються, – на 1,8 %. Тобто міграція не лише динамізує розвиток, а й сприяє більш справедливому розподілу глобального багатства [247, с. 53].

Позитивний потенціал міграції ще наочніший у контексті сучасних поглядів на розвиток, який розуміють не лише як розвиток країни, а передусім як розвиток особистості. В ході масштабного дослідження, проведеного ПРООН, був застосований новий індикатор – розвиток людського потенціалу народів на відміну від звичайного розвитку людського потенціалу країн. Він фіксує рівень людського розвитку всіх осіб, народжених у відповідній країні, тобто не лише її населення, а й мігрантів, які проживають в інших державах. У 13 із 100 країн, для яких було зроблено розрахунки, індикатор розвитку людського потенціалу (ІРАП) індивідів виявився принаймні на 10 % вищим, ніж ІРАП їхніх країн. Ще в дев'яти популяціях різниця коливалася в межах 5–10%. У 11 з 90 популяцій, щодо яких були розраховані зміни ІРАП за період 1990–2000 рр., зростання цього показника виявилось більш ніж на 5 % швидшим, ніж для їхніх країн [372, с. 14].

Для **країн призначення** вигоди від міграції забезпечуються передусім тим, що вони отримують готовий людський капітал, тобто найцінніший виробничий ресурс, нічого не витративши на його створення. Зокрема, статистичний аналіз, проведений у США, показав, що збільшення імміграції на один відсотковий пункт призводило до збільшення темпів зростання ВВП на 0,1 % [391, с. 120]. Аналіз кореляції між міграційним сальдо та ВВП на душу населення у країнах світу довів, що чим більше іммігрантів, тим цей показник вищий [163, с. 169].

В умовах скорочення та швидкого старіння населення без прибуття додаткової робочої сили іззовні поступальний розвиток економіки «глобальної Півночі» неможливий. Дефіцит працівників має і абсолютний, і структурний характер. Існують непрестижні та низькооплачувані робочі місця, а також галузі, які відзначаються сезонною флуктуацією попиту на робочу силу, наприклад, будівництво, сільське господарство, готелі та ресторани, куди внаслідок ненадійності працевлаштування місцеві мешканці йдуть вкрай неохоче. Через це потрібні працівники, які ставляться до роботи лише як до джерела заробітку, а не соціального статусу чи престижу, згодні працювати тимчасово і за помірну платню. Отримати їх можливо лише з-за кордону. Адже в розвинених країнах резерв невибагливої робочої сили,

що становили жінки, які розглядали працевлаштування лише як джерело додаткового доходу, давно вичерпався. На сьогодні вони є повноцінними, а часто й головними годувальниками своїх сімей. Так само не можна розраховувати на молодь, яка дедалі триваліший час присвячує навчанням і на момент виходу на ринок праці претендує на високопрофесійні та високооплачувані робочі місця.

Частково проблема дефіциту працівників вирішувалася шляхом винесення працемістких виробництв до країн з дешевою робочою силою. Однак цей шлях не можна застосувати для цілої низки галузей, які забезпечують життєдіяльність людей, зокрема, транспорту, сільського господарства, будівництва чи сервісу. Крім того, старіюче населення потребує дедалі більше специфічних послуг з догляду. Технологічний прогрес, автоматизація можуть допомогти лише частково, оскільки потреба в ручній праці зберігається передовсім у секторах, які найменше піддаються заміні живої праці машинами, зокрема, в охороні здоров'я, соціальних послугах тощо. Охорона здоров'я є наразі однією з основних сфер зайнятості іноземних працівників. У ній працюють близько 7 % усіх іноземних робітників у Німеччині, 10 % – у Нідерландах, 11 % – у США, 14 % – у Швеції, 21 % – у Норвегії [19].

Мігранти виконують роботу, що потребує значних людських ресурсів, але вважається неprestижною. Завдяки їм місцеве населення може займати більш престижні та високооплачувані робочі місця, займатися інтелектуальною працею. Прибуття домашніх помічниць, нянь, доглядальниць дає змогу жінкам активно брати участь у суспільно-корисній праці, отримувати відповідний дохід.

Ще помітнішим є позитивний вплив на економіку в разі прибуття висококваліфікованих мігрантів. Імміграція фахівців не лише поповнює інтелектуальний капітал країни призначення, а й створює для корінних мешканців належне конкурентне середовище, додаткові стимули вчитися та підвищувати кваліфікацію.

Кваліфіковані мігранти сприяють розвитку інноваційності економіки. Зокрема, у США проведено підрахунки за період із 1950 до 2000 рр., які показали, що зростання частки мігрантів з університетською освітою на 1,3 % збільшило кількість патентів у розрахунку на душу населення на 15 % [372, с. 84].

У контексті впливу імміграції на ринок праці країн перебування тривалий час дискутувалися питання щодо зменшення в результаті прибуття додаткових працівників рівня заробітної плати та зростання безробіття. Проте численні дослідження, проведені в багатьох країнах, показали, що такий вплив відсутній або цілком незначний. Через специфіку зайнятості мігранти не конкурують на ринку праці, а доповнюють його і можуть створювати конкуренцію лише мігрантам, які прибули раніше.

Що ж до заробітної плати, дослідження 1990-х років у Німеччині довели, що збільшення імміграції на 1% зумовило зростання заробітних плат загалом на 0,6%, а щодо кваліфікованих працівників – на 1,3% [19]. Це відбувалося тому, що, крім трудової діяльності, уже самою своєю присутністю мігранти сприяють економічному зростанню через збільшення споживання, що, у свою чергу, зумовлює розвиток виробництва, підвищення попиту на робочу силу, створення нових робочих місць, підвищення в результаті рівня життя місцевого населення.

Мультиплікаційний вплив на економіку забезпечується також і внаслідок задоволення специфічних потреб мігрантів. Витрачаючи значні кошти на телефонні перемовини з родиною та відвідування батьківщини, відправляючи грошові перекази, мігранти сприяють розвиткові зв'язку, транспорту, фінансових установ.

На зростання економічної активності впливає підприємництво мігрантів. Вони розширюють діапазон товарів та послуг, пропонуючи екзотичні речі з країн свого походження, володіють навичками, які вже стали дефіцитними в більшості розвинених країн, готові працювати, не зважаючи на час і залучаючи дешево або й безплатну робочу силу сім'ї.

Мігранти частіше, ніж місцеві робітники, стають самостійними працівниками. Така ситуація в США, Великій Британії. Як правило, вони займають у бізнесі певну нішу. В США індійці домінують у готельному господарстві, корейці спеціалізуються на роздрібній торгівлі, а китайці тримають ресторани. У Великій Британії вихідці з Південної Азії володіють кіосками періодики, у Нідерландах турки тримають пекарні.

Комерційні підприємства мігрантів спочатку орієнтуються на потреби своєї громади, проте згодом виходять на ширший ринок.

Вони створюють робочі місця для співвітчизників, але з часом починають наймати і місцеве населення. Наприклад, наприкінці 1990-х років у Німеччині нараховувалося 51 тис. підприємців турецького походження, у яких були працевлаштовані 185 тис. осіб, 20 % з яких були етнічними німцями. Постачання 73 % турецьких підприємств забезпечувалося німецькими підприємствами. Розширювалась участь цих фірм у міжнародній торгівлі, передусім з Туреччиною, але не тільки [246].

Позитивний вплив міграції на розвиток країн реципієнтів часом береться під сумнів через твердження, що імміграція обтяжує систему соціального захисту. Зокрема, у таких країнах, як Бельгія, Данія, Нідерланди, Франція, Австрія, Швейцарія, США іммігранти частіше отримують соціальну допомогу, ніж громадяни цих країн. Разом із тим, внаслідок того, що більшість мігрантів працездатного віку, у Великій Британії було підраховано, що податки та внески іммігрантів до соціальних фондів на 10 % перевищують платежі, які вони з них отримують [19]. За даними дослідження німецьких вчених, середньостатистичний іммігрант створює для країни впродовж свого життя 50 тис. євро чистого прибутку. Дослідження, проведені у США, засвідчили, що хоча в перший період після прибуття держава витрачає на іммігранта більше коштів, ніж отримує від нього, проте в кінцевому результаті чистий дохід за рахунок сплачуваних іммігрантом податків сягає 80 тис. дол. Дохід від міграції, що обраховувався як різниця внесків до бюджету країни, зроблених мігрантами, та отриманих ними виплат, в Іспанії в 2005 р. дорівнював 0,5 % ВВП [386, 2013 р.].

Серед позитивних результатів міграції для розвитку **країн походження** – зниження напруги на ринку праці, підвищення економічної активності населення, яке раніше було неактивним (більшість жінок-мігранток з країн, що розвиваються, на батьківщині не працювали; це ж стосується молоді, яка навчалася, крім того, з виїздом чоловіків жінки перебирають на себе певні трудові обов'язки на батьківщині). Проте найбільш очевидні здобутки пов'язані з переказами заробітків мігрантів своїм сім'ям на батьківщину.

Їх обсяги в 2014 р. досягли рекордних майже 600 млрд дол. США, а у 2016 р. становили 575 млрд дол. США, з яких до країн, що

розвиваються, було надіслано 429,3 млрд дол. США [400]. Попри деяке скорочення, зумовлене економічною стагнацією у низці країн призначення, та вжиття їхніми урядами заходів, спрямованих на обмеження імміграції, грошові надходження від мігрантів до країн, що розвиваються, переважали міжнародну фінансову допомогу або прями іноземні інвестиції. Суми переказів до цієї групи країн можна порівняти приблизно з третіною їх заробітку від експорту. Насправді обсяги переказів навіть більші. Адаже, за оцінкою Світового банку, сума неофіційних переказів може становити щонайменше 50 % облікованих [399, с. 52].

Таблиця 1.3

**Основні країни – реципієнти приватних переказів у 2016 р.**

<b>Країна</b>	<b>Обсяг переказів, млрд дол. США</b>	<b>Країна</b>	<b>Обсяг переказів, % від ВВП 2011 р.</b>
Індія	62,7	Киргизстан	34,5
Китай	61,0	Непал	29,7
Філіппіни	29,9	Ліберія	29,6
Мексика	28,5	Гаїті	27,8
Пакистан	19,8	Тонго	27,8
Нігерія	19,0	Таджикистан	26,9
Єгипет	16,6	Молдова	21,7
Бангладеш	13,7	Коморські острови	21,2
В'єтнам	13,4	Гамбія	20,4
Індонезія	9,2	Гондурас	18,4

*Джерело:* [400].

Окремо треба згадати про колективні перекази, які акумулюють значну грошову масу і спрямовуються на розвиток регіонів походження мігрантів, передусім розбудову інфраструктури, охорону здоров'я, освіту тощо. Наприклад, від мексиканських земляцтв за кордоном, яких лише у США нараховується понад 600, щорічно для реалізації соціально значущих місцевих проектів на батьківщині надходить до 60 млн дол. [375, с. 29].

Перекази чинять позитивний вплив на платіжний баланс країни, скорочуючи платіжний дефіцит, забезпечують фінансування ім-порту. Вони є джерелом підвищення рівня життя домогосподарств мігрантів, зменшення бідності. Дослідження, проведене в 71 країні, що розвиваються, довело, що 10-відсоткове збільшення переказів у розрахунку на душу населення забезпечує скорочення чисельності осіб, які проживають за межею бідності, на 3,5 % [201, с. 27]. Перекази, по суті, є засобом самодопомоги, завдяки якому багато родин можуть обходитися без державної підтримки.

Під впливом переказів змінюється структура витрат домогосподарств: вони спрямовують меншу частку доходів на харчування та житло, більшу на освіту, лікування, відпочинок, придбання товарів тривалого використання. Все це сприяє накопиченню людського капіталу. Позитивний вплив переказів на доступ до охорони здоров'я доведено в Мексиці, де дослідники встановили кореляцію між надходженням емігрантських коштів та зменшенням дитячої смертності. У Гватемалі домогосподарства, які отримують перекази, в середньому витрачали на освіту на 58,1 % більше коштів, ніж ті, які їх не мали. За мексиканськими даними, неписьменність дітей шкільного віку скорочується на 3 % з кожним одинвідсотковим збільшенням переказів, отриманих домогосподарствами. На Філіппінах збільшення переказів на 10 % на адресу молоді віком 17–21 збільшувало частку серед них студентів вишів на 10,3 в. п. [104, с. 23].

Хоча більшість коштів, які надходять від мігрантів, витрачається на щоденні потреби сім'ї, частина з них спрямовується у підприємство. За рахунок переказів відбувається самофінансування великої кількості проектів малого бізнесу, які, як правило, не можуть розраховувати на отримання банківських кредитів, проте є вкрай важливими для розвитку економіки, створення нових робочих місць, зменшення бідності. Перекази сприяють також стійкості та розвиткові дрібних підприємств, оскільки виступають щодо них у ролі страхових фондів. Підраховано, що в Мексиці 1/5 капіталу, інвестованого в мікропідприємства, забезпечено переказами мігрантів, а в штатах, охоплених найбільш масовою міграцією, частка емігрантських грошей сягає 40 %.



Дослідження в 13 країнах Карибського басейну довело, що збільшення переказів на 1 % зумовлює зростання приватних інвестицій на 0,6 %. Таку ж закономірність було виявлено за даними семи країн Середземномор'я [104, с. 26].

Крім того, перекази чинять непрямий вплив на інвестиції. По-перше, вони знижують інвестиційні ризики домогосподарств, по-друге, вивільнюють інші кошти для інвестицій. По-третє, враховуючи, що перекази зменшують ризики нестабільності вітчизняної економіки, вони можуть сприяти підвищенню атрактивності інвестицій у неї. По-четверте, перетворюючись на заощадження, накопичуючись у фінансових установах, перекази сприяють здешевленню кредитів, що може зумовити збільшення інвестицій за рахунок позичених коштів. Причому запозичення можуть бути більшими, ніж надходження від мігрантів, з розрахунком, що борг обслуговуватиметься з майбутніх переказів.

Збільшення платоспроможного попиту завдяки заробіткам мігрантів може мати позитивний вплив на розвиток економіки завдяки мультиплікаційному ефекту. Наприклад, підрахунки по Мексиці показали, що кожний долар переказів, одержаний міськими домогосподарствами, сприяв збільшенню валового національного продукту на 2,69 дол., а сільськими – на 3,17 дол. У Греції в 1970-ті роки перекази забезпечили понад половину зростання ВВП. Завдяки їм збільшилася зайнятість: на 10,3 % у добувній галузі, на 5,2 % – у промисловості, на 4,7 % – у будівництві. Капітал, акумульований з переказів, становив 8 % установчого капіталу промисловості. Причому кошти, спрямовані на споживання та інвестиції, мали приблизно однаковий мультиплікаційний ефект – 1,8 та 1,9 дол. відповідно на один долар переказів. Витрати на житлове будівництво додали ще більше вартості – 2 дол. на кожний вкладений [386, 2006 р., с. 155].

Такі дані дали підстави вивести т. зв. *формулу п'яти «Т»* [182]. Відповідно до неї, кошти, що надходять від громадян за кордоном, сприяють економічному розвитку країни походження в таких сферах, як туризм, транспорт, телекомунікації, торгівля, трансферти. Адже поїздки мігрантів на батьківщину сприяють розвитку туризму та транспорту, їхні постійні контакти з родиною, яка залишилася вдома, – телекомунікацій. Попит у діаспорі на так звані

«ностальгічні» товари спричиняє їх експорт до країни перебування, а отже, збільшення виробництва на батьківщині. Через численних друзів і знайомих в іноземному середовищі ці товари поступово набувають популярності у місцевого населення у країні перебування, внаслідок чого зростає їх імпорт, тобто обсяги міжнародної торгівлі. За підрахунками вчених, десятивідсоткове збільшення чисельності іммігрантів збільшує експорт у країні їхнього походження на 4,7 %, а імпорт з них – на 8,3 % [18, с. 54]. Також варто зазначити, що обслуговування переказів, послуги з їх акумуляції сприяють розвитку фінансового сектору економіки.

Надзвичайно важливо, що приватні перекази залишаються стабільними в умовах економічної кризи, природних катастроф чи політичних конфліктів. Так, у 2009 р. унаслідок глобальної фінансово-економічної кризи вперше за останні десятиліття обсяги переказів до країн, що розвиваються, скоротилися на 5,2 %, проте дуже швидко, вже в 2010 р., досягли докризового рівня і продовжували зростати. Водночас прямі іноземні інвестиції в умовах кризи впали чи не на третину.

Стійкість переказів до кризових умов пояснюється тим, що, незважаючи на скорочення доходів, мігранти продовжували надсилати гроші, щоб підтримати своїх рідних на батьківщині, де ситуація в роки кризи була ще складнішою, ніж у країнах перебування. Ще одним чинником збереження обсягів переказів було повернення чи плани на повернення частини мігрантів, які через це переводили свої заощадження додому [209, с. 4].

Разом із тим позитивний результат від переказів не є автоматичним, потребує належного інвестиційного клімату, політичної та економічної стабільності. У протилежному випадку вони можуть спричинити низку негативних наслідків, від інфляції національної валюти, невиправданого зростання імпорту на тлі стагнації власного виробництва до етичних деформацій, послаблення мотивації до праці, споживацьких настроїв.

Перекази здатні викликати також і політико-економічні проблеми. Оскільки вони є джерелом доходів, незалежним від внутрішньої економічної ситуації, перекази розбещують неефективну владу і, водночас, демотивують громадян контролювати діяльність своїх

урядів [112]. Незаслужено отримані державою кошти можуть призвести до погіршення якості управління, зростання корупції, використання влади в інтересах збагачення, що обумовлює консервацію поганої економічної ситуації і продовження еміграції [103, с. 3].

Серйозний вплив на розвиток країн походження справляють не лише грошові, а й так звані соціальні трансферти, тобто ідеї (у т. ч. щодо демократії, здорового способу життя, гендерних ролей, прав людини та самоорганізації громадянського суспільства), моделі поведінки, ідентичність та міжлюдські зв'язки, що можуть використовуватися як соціальний капітал, який мігранти імпортують на батьківщину.

Існують дані про те, що мігранти сприяють удосконаленню політичних інститутів на батьківщині. Зокрема, з'ясовано, що демократичні реформи швидше прогресують у тих країнах, що розвиваються, які спрямовують більшу кількість своїх громадян на навчання до передових держав [372, с. 81].

Особливо цінними є передані на батьківщину науково-технічні знання. Контакти, що підтримує науково-технічний персонал на батьківщині із своїми колегами, які виїхали за кордон, сприяє передачі новітніх технологій та передового досвіду, розвиткові міжнародного науково-технічного співробітництва. Низка досліджень виявила кореляцію між кількістю студентів, які навчаються, наприклад у США, і кількістю посилок на наукові роботи, виконані у країні походження. Ще помітніша позитивна кореляція була виявлена між кількістю студентів з тієї чи іншої країни та кількістю наукових публікацій, підготовлених у співавторстві з американськими вченими [182].

Знання і зв'язки мігрантів сприяють збільшенню іноземних інвестицій. Одне з досліджень, нещодавно проведене у Кремнієвій долині у США, показало, що половина бізнесменів іноземного походження, які там працювали, підтримували бізнесові взаємини з батьківщиною, а 73 % мали намір започаткувати вдома бізнес, 18 % фахівців іноземного походження інвестували у підприємство на батьківщині [182]. Однак інвестиції з діаспори не лише безпосередньо посилюють ділову активність на батьківщині, а й покращують загальний інвестиційний клімат, подаючи приклад іншим

іноземним інвесторам. Так, дослідники виявили кореляцію між кількістю мігрантів у США та інвестиціями американських фірм у країні їхнього походження.

У науковій літературі на доказ важливості соціальних трансфертів для розвитку країн походження часто наводиться приклад Індії. Висококваліфіковані індійці, які працювали менеджерами транснаціональних корпорацій, сприяли розвиткові сфери високотехнологічного виробництва на батьківщині: 19 з 20 провідних індійських компаній з виробництва програмного забезпечення були створені або управлялися мігрантами. Розвиток галузі дав змогу відкрити 400 тис. нових робочих місць, отримати прибутки, що перевищили 6 млрд дол. на рік [164, с. 23]. Результати спостерігаються й в інших галузях. У 1983 р. індійський кардіохірург, поверненець із США, відкрив госпіталь на 150 ліжок. Тепер це корпорація, яка складається з 50 лікарень на 8,5 тис. ліжок і є піонером у застосуванні телемедицини для обслуговування віддалених місцевостей, роботохірургії, розвитку медичного туризму. Ще один приклад – обробка діамантів. Індійська діаспора в Антверпені відіграла вирішальну роль у розвитку галузі. Наразі в індійській індустрії обробки діамантів зайнято мільйон працівників. Обсяг експорту, що 1968 р. становив 40 млн дол., на 2008 р. досяг 21 млрд, або 13 % усього експорту Індії [194].

У цьому сенсі дещо інакше виглядає проблема «відпливу мізків», яка, безумовно, є досить серйозною для країн, що розвиваються. Як виявляється, внаслідок міграції висококваліфікованих спеціалістів поряд із втратами для країни походження відкриваються й значні перспективи. Мігранти-фахівці залишаються цінним ресурсом для своїх країн як інвестори, носії нового досвіду, організатори ділової чи культурної співпраці між державами. Якщо ж збагачені досвідом роботи за кордоном вони повертаються на батьківщину, це сприяє підвищенню вартості її людського капіталу. Значні переваги створює навіть тимчасове періодичне повернення висококваліфікованих спеціалістів та вчених, а також їхнє віртуальне повернення, тобто присутність у віртуальному просторі певної сфери знань, що забезпечує обмін інформацією, ідеями з колегами на батьківщині, надання консультацій [134].

Набуті за кордоном знання важливі й для менш кваліфікованих мігрантів. Вони дають змогу підвищити продуктивність праці, забезпечують соціальне зростання, покращують ситуацію мігрантів на вітчизняному ринку праці. Наприклад, у Румунії поверненці заробляють на 12–14 % більше, ніж їхні колеги-немігранти [135].

За даними багатьох країн, колишні мігранти частіше, ніж немігранти, стають бізнесменами, створюють робочі місця як для себе і членів своїх сімей, так і для інших співгромадян. Наприклад, 95 % учасників нещодавнього проекту МОМ зі сприяння поверненню мігрантів з Австрії до Косова започаткували власний бізнес, що дало можливість працевлаштувати 2,75 особи на кожного поверненця. В основному це були члени їхніх сімей, проте 23 % бізнесменів мали й інших працівників [384].

Не можна не зважати також на таку нематеріальну річ, як формування іміджу країни походження, поширення знань про неї, на що можуть потужно впливати мігранти. Адже іноземні бізнесмени й політики зазвичай мають лише поверхові знання щодо можливостей капіталовкладень, якостей робочої сили за кордоном тощо. Мігранти, які перебувають в їхніх країнах, допомагають виявити бізнесовий потенціал країни походження, знизити ризики трансакцій, використовуючи свої знання мови, місцевих звичаїв. Це сприяє подоланню репутаційних бар'єрів.

Закладений у міжнародній міграції позитивний потенціал наразі визнається і науковцями, і політиками, однак здебільшого він використовується недостатньо. Слабка кореляція між міграцією та розвитком пояснюється багатьма причинами. Основні з них родом з країни походження: недовіра до влади, масштабна корупція, свавілля бюрократії, низька динаміка перетворень, відсутність необхідної інфраструктури тощо. Частина вини лежить і на країнах призначення – це надексплуатація та стигматизація мігрантів, обмеження їхніх прав. Цілком зрозуміло, що як чинник поступу міграція не діє автоматично. Використання її потенціалу для динамізації розвитку можливе лише за умови адекватної політики, цілеспрямованої управлінської діяльності та тісної міжнародної співпраці.

## 1.4. МІГРАЦІЯ ТА БЕЗПЕКА

Завдяки транснаціональному характерові, зростаючій динаміці та впливові на різні сфери життя, міграція дедалі частіше сприймається як явище, що становить серйозний виклик звичній парадигмі впевненості та порядку, тобто національній, суспільній, особистій безпеці. Взаємозв'язок між міграцією та безпекою віддзеркалює суспільна думка, політична боротьба, урядові рішення.

Тривалий час міграція не охоплювалася безпековим дискурсом, оскільки погляд на безпеку обмежувався, по-перше, лише безпекою держави, по-друге, загрозами геополітичного та воєнного, тобто зовнішнього характеру, тоді як міграція розглядалася як питання внутрішніх справ. У рамках такого підходу було зрозуміло, що криза безпеки, внутрішній конфлікт чи інтервенція, масове порушення прав людини призводять до міграції. Зворотний же зв'язок – тобто як міграція впливає на безпеку – потрапляв у поле зору дослідників меншою мірою.

Розширення погляду на безпеку відбулося порівняно недавно, коли після завершення холодної війни дедалі більшу увагу почали привертати не «жорсткі», тобто воєнні, а т. зв. «м'які» загрози безпеці, такі як деградація навколишнього середовища, наркоманія, злочинність, нелегальна міграція тощо. Прорив у розумінні цієї проблематики великою мірою пов'язаний з ім'ям Баррі Бузана (*Barry Buzan*), який запропонував розглядати безпеку за кількома напрямками, виділивши, крім воєнного, політичний, економічний, соціальний та екологічний [172]. Вивчення міграції найчастіше відбувалося з використанням удосконаленої моделі «секторальної безпеки», в центрі якої перебувала не лише

держава, на яку спрямовані загрози, а й суспільство, його соціальна згуртованість та культурна ідентичність, що виражалось терміном «соціетальна (*societal*) безпека» [8, с. 8].

Системно взаємозв'язок міграції та безпеки вперше було розглянуто в роботах Мирона Вайнера (*Myron Weiner*), який писав, що міграція впливає не лише на внутрішню стабільність, а й на міжнародну безпеку, наполягав, що загрозу безпеці може становити не тільки приплив іноземців, а й відплив власних громадян. На думку Вайнера, міграція та безпека пов'язані не лише прямим, а й зворотним зв'язком, тобто безпекові заходи держав впливають на переміщення населення [233, с. 253]. М. Вайнер розглядав наслідки міграції для безпеки за чотирма напрямками: політичним, правовим, соціо-економічним, культурним.

У **міжнародно-політичній** площині міграція може викликати напруженість у стосунках між державами походження і призначення, якщо мігранти або біженці є противниками пануючого на батьківщині режиму. Тим більше, що в історії досить прикладів використання біженців проти країни походження (палестинці в арабських країнах, кубинці у США). Сприяті підтримці опозиції вдома можуть і економічні мігранти, якщо вони здатні впливати на уряди країн, де проживають. Тому тоталітарні режими завжди розглядали біженців та мігрантів як потенційну загрозу, відкидаючи їхнє право вільно покидати батьківщину чи шукати притулок в інших державах. Водночас для країн призначення озброєння іноземних біженців та їх використання у власних геополітичних цілях нерідко завершувалися виникненням нових загроз, наприклад, у певний історичний період палестинські біженці перетворилися на вагомий фактор внутрішньої нестабільності в Лівані, Ємені, Йорданії тощо.

Відплив біженців, що є представниками опозиції, може, навпаки, бути засобом позбутися внутрішніх загроз для країни походження. Вислання з СРСР «класових ворогів», а пізніше дисидентів – лише один із численних прикладів. На думку російського дослідника Сергія Рязанцева, уряди стимулюють виїзд громадян за кордон також з метою послабити соціально-економічну напругу, не інвестуючи помітних коштів у соціальну сферу та зайнятість [77]. Водночас, якщо країна примушує представників певних етнічних

чи соціальних груп виїздити, або створює для них такі умови, що виштовхують їх у еміграцію, це може сприйматися як недружній акт іншими державами, які шукатимуть засоби тиску на країну походження біженців з метою припинення репресій аж до воєнного втручання. Прикладом такого розвитку подій є останній етап війни у колишній Югославії в 90-х роках минулого століття.

Конфлікт та Балканах підтвердив ще один висновок М. Вайнера: рівень загрози, спричинений переміщеннями населення, часто залежить від того, яким чином уряди їх сприймають. Так, реакція західних держав на «етнічні чистки» та акти геноциду в колишній Югославії, для припинення яких кінець кінцем було застосовано силу, значно відрізнялася від реакції на цілком подібні ситуації в Африці чи в Чечні.

Найбільш відвертою формою пов'язаної з міграцією зовнішньополітичної загрози є анексування чи поділ територій з використанням переселень. Достатньо згадати будівництво єврейських поселень на Західному березі ріки Йордан, переселення китайців до Тибету або проголошення незалежності Абхазії, якому передувало масове витіснення етнічних грузинів з території автономії.

**Внутрішньополітичні наслідки** прибуття великих груп іноземців виявляються у посиленні екстремістських кіл, політичних успіхах крайніх правих партій, які активізуються на хвилі зростаючого занепокоєння припливом чужинців. (Правий радикалізм, однак, це переважно європейський феномен, який не має серйозних позицій у традиційно іммігрантських країнах, тобто США, Канаді, Австралії). Під впливом популярності «нових правих» традиційні консервативні партії, враховуючи настрої електорату, змушені переглядати ставлення до міграції, дедалі частіше використовувати антиіммігрантську риторичку. Разом із тим, як зазначають політологи, вони здебільшого обмежуються лише деклараціями [131, с. 114]. По-перше, застосувати дійсно жорсткі заходи не дозволяють ліберальна ідеологія та гарантії прав людини, за дотриманням яких пильнує громадянське суспільство. По-друге, імміграція необхідна з економічних міркувань, про що постійно нагадує проіммігрантське лобі, яке утворюють передусім зацікавлені у дешевій робочій силі працедавці. Як писав, аналізуючи зміни міграційного законодавства США, Чарльз Хіршман (*Charles Hirschman*), «кожна спроба Конгресу провести імміграційну



реформу починалася з наміру обмеження імміграції, а завершувалася створенням додаткового механізму для в'їзду» [157].

Політична роль самих іммігрантів залежить від їхнього правового та соціального статусу. З одного боку, нестабільність правового становища обмежує політичну активність, проте з другого – перебування на найнижчих щаблях суспільства її радикалізує. Самоусвідомлення етнокласу надає класовій боротьбі нового дихання, коли класові вимоги доповнюються етнічними та конфесійними, призводить до відновлення дещо призабутих форм соціального протесту, таких як вуличні марші, блокування, барикади.

Вектори впливу міграції на **економічну безпеку** відрізняються залежно від того, йдеться про країну призначення чи походження мігрантів.

Небезпеки міграції передусім фіксуються в суспільствах, які приймають, що, загалом, парадоксально, оскільки завдяки іммігрантам вони поповнюють свої людські та інтелектуальні ресурси, тобто основні фактори виробництва, чим посилюють економічну безпеку. Попри це, населення часом негативно ставиться до міграції через її вартість, тобто додатковий тягар на систему соціальної допомоги, користувачами якої часто стають мігранти, підвищення навантаження на системи освіти, транспорту, забезпечення житлом. Однак у підсумку мігранти відпрацьовують ці витрати і створюють для країни перебування додатковий дохід [149, с. 161].

Оцінка впливу імміграції на економіку залежить від характеристик міграційних потоків. Так, біженці коштують державі притулку більше, ніж трудові мігранти. Нелегальні мігранти не платять податків, не роблять внесків у соціальні фонди, проте, зазвичай, і не користуються соціальними послугами, оскільки не мають відповідних прав, а також по-боюються бути виявленими і видвореними з держави.

Місцеве населення інколи сприймає мігрантів як конкурентів на ринку праці, звинувачуючи їх у тому, що внаслідок готовності працювати за мінімальну винагороду вони не лише відбирають робочі місця, а й знижують загальний рівень заробітної плати. Проте наукові дослідження цього не підтверджують. Адаже мігранти не заміщають місцевих робітників, а працюють в окремому сегменті ринку праці, виконуючи брудні, небезпечні, непрестижні роботи.

Загрози ж економічній безпеці країн походження мігрантів пов'язані передусім із «відпливом мізків», втратами трудового потенціалу, що може призвести до скорочення виробництва і деградації соціальної сфери. Спричинені міграцією ризики, однак, здатні компенсуватися завдяки переказам зароблених за кордоном коштів на батьківщину та поверненню мігрантів додому.

У контексті впливу міграції на **соціальну безпеку** особливу стурбованість викликають пов'язані з нею криміногенна та терористична загрози. Перша з них стосується як наростання вуличної злочинності, особливо в районах, заселених іммігрантами, так і масштабного явища транснаціональної організованої злочинності, що займається незаконним переправленням через кордони та торгівлею людьми.

За даними низки досліджень, рівень злочинності в містах корелюється із часткою чужонаціонального населення, яке в них проживає. Станом на вересень 2009 р., у Швейцарії 69,7 % ув'язнених становили іноземці (4 тис. осіб), в Австрії – 43,6 % (3,6 тис.), в Італії – 37,1 % (21,7 тис.), у Німеччині – 26,3 % (19,3 тис.), у Франції – 19,2 % (11,4 тис.), у Великій Британії – 13,6 % (11,4 тис.) [371]. Разом із тим варто звернути увагу на характеристики злочинів, скоєних іноземцями. Здебільшого це порушення міграційного законодавства, що до тяжких злочинів не належать.

З другого боку, мігранти частіше, ніж місцеве населення, фігурують у кримінальній статистиці не лише як злочинці, а й як жертви: до шести разів частіше, а в дійсності ще більше, оскільки внаслідок особливостей правового та соціального становища, ставлення правоохоронців значна частина злочинів проти мігрантів не заявляються (за даними європейських дослідників, від 57 до 74 % випадків [371]). Високі показники злочинів проти мігрантів частково пов'язані з їх концентрацією в неблагополучних з точки зору злочинності районах. Частково – це результат негативних явищ, що нерідко супроводжують сучасні міграції, таких як дискримінація, порушення прав людини, надексплуатація, торгівля людьми.

Ще більшу небезпеку для держави, суспільства та окремої особи несе **міжнародний тероризм**. Хоча, звичайно, більшість іммігрантів – не терористи, однак більшість терористів – іммігранти. Дослідниками було проаналізовано досє 212 затриманих чи вбитих у США та

Західній Європі у 1993–2003 рр. терористів, 86 % з яких виявилися іммігрантами або громадянами іммігрантського походження [176]. Однак говорити про причинно-наслідковий зв'язок між міграцією та тероризмом підстав немає. Спільним між ними є лише те, що в умовах глобалізації обидва ці явища набувають транснаціонального характеру. Терористи можуть жити в одній країні, збирати кошти в іншій, а здійснювати злочинні дії в третій. До того ж тероризм аж ніяк не є породженням міграції. Так, за даними глобальної бази даних терористичних актів, з 1970 по 2015 рр. у європейських країнах було здійснено 20975 терактів, більшість з яких мотивувалася боротьбою за визнання чи незалежність окремих європейських радикальних угруповань. Ісламський характер мали лише 2 % терористичних атак [25]. Проте загроза тероризму змушує уряди переглядати міграційні законодавства, більше уваги приділяти охороні кордонів, невідворотно зумовлює посилення контролю, призводить до більш прискіпливого, а то й підозрілого ставлення до іноземців як до носіїв певних загроз. Така тенденція особливо посилювалася після терористичної атаки на США у вересні 2001 р., набула подальшого розвитку внаслідок жорстоких терористичних актів у Франції, Бельгії, Великій Британії.

У сфері **культури та ідентичності** міграція може розглядатися як загроза базовим цінностям суспільства, тобто його безпеці, внаслідок різниці в культурах прибулого і місцевого населення, порушення мігрантами узвичаєних культурних норм. Нерідко щодо мовно, релігійно, культурно відмінних людей виникають упередження, формуються забобони, що іще більше посилює негативне сприйняття суспільством мігрантів. Прояви расизму та ксенофобії, у свою чергу, можуть загрожувати внутрішній стабільності держави, трансформуватися в загрози особистій безпеці людей.

Попри сказане, уже М. Вайнер звертав увагу на те, що сприйняття міграції як загрози не є абсолютним, що в різних суспільствах і навіть у різних прошарках одного й того ж суспільства воно відрізняється. Наприклад, етнічно однорідне суспільство частіше розцінює приплив чужонаціонального населення як загрозу, ніж багатонаціональна спільнота. Опозиція може вітати прибуття біженців, які є носіями певних політичних поглядів, тоді як влада ставитиметься до них, як до загрози.

Наскільки іммігранти становлять культурну загрозу, залежить від характеру самоусвідомлення суспільства. Якщо воно базується на етнічній єдності, чужинців частіше сприймають як загрозу, проте толерантно ставляться до іммігрантів спільного походження (наприклад, євреїв у Ізраїлі, німців у Німеччині чи «співвітчизників» у Росії). Неприйняття чужокультурного населення набагато менше спостерігається в суспільствах, де панує концепція політичної нації, панівними є політичні, а не етнічні критерії належності до спільноти, наприклад у США.

Побоювання щодо міграції у контексті національної ідентичності постійно трансформуються, оскільки остання є категорією конкретно історичною. Наприклад, колись американські протестанти не сприймали католиків та євреїв як «своїх», вороже ставилися до ірландської, італійської, єврейської імміграції. Так само ще зовсім недавно західноєвропейці вбачали «чужих» у мешканцях Центральної Європи, проте у процесі розширення ЄС ситуація докорінно змінилася.

Відрізняється ставлення до міграції як до загрози і залежно від характеристик мігрантів. Наприклад, американці, канадці чи австралійці у Великій Британії не сприймаються як мігранти, хоча й мають відповідний правовий статус. Багато хто з українців був би так само здивований, якби мігрантами назвали співгромадян, які роками живуть в Україні, хоча народилися в інших республіках за часів СРСР.

Що ж до мігрантів, з якими однозначно пов'язуються загрози, то вони належать до так званих «видимих» (*visible*) груп, причому не лише культурно чи мовно, а й антропологічно. Більше того, людей з іншим кольором шкіри нерідко ідентифікують як мігрантів, навіть якщо вони є громадянами тієї чи іншої країни, народилися на її території. Отже, важко сказати, чого тут більше – міркувань безпеки чи расистських упереджень.

«Видимі» і, відповідно, «невидимі» мігранти відрізняються не лише зовнішністю. Як правило, до перших належать особи з низькими доходами, зайняті на непрестижних роботах, тоді як до других – мігранти-бізнесмени, інвестори, спеціалісти, митці, тобто представники забезпеченої еліти, на походження яких звертається набагато менше уваги. Соціальна складова стигматизації мігрантів очевидна.

Таким чином, напруга в суспільстві навколо міграції далеко не завжди є її наслідком, а виникає в результаті інших причин. Поясненню цієї ситуації може прислужитися теорія сек'юритизації, що була сформована в рамках Копенгагенської школи досліджень безпеки Оле Вевером (*Ole Weaver*) [230]. Відповідно до неї, справді міграція становить потенційну загрозу чи ні, не має значення. Важливо, що вона сприймається як загроза внаслідок постійного її згадування впливовими політичними акторами в контексті безпеки. За одним з визначень, сек'юритизація – це позиціювання в політичному дискурсі якоїсь проблеми як проблеми національної безпеки, іноді із свідомою метою запровадження політичних заходів, спрямованих на зміцнення політики держави у відповідній сфері. Крім того, це політехнологія, коли штучно створювана загроза використовується політичними акторами для забезпечення підтримки своїм діям [3, с. 96]. Вона живиться тривогами людей, конструює їх, якщо вони відсутні, щоб у результаті представити державу як правдивого виразника і захисника інтересів громадян [117, с. 72], і виявляється доволі ефективною, якщо існує потреба відвернути увагу від дійсних проблем чи невдач влади. Недаремно сек'юритизація міграції припадає на період після завершення холодної війни, що для західних держав означало не лише зникнення могутньої зовнішньої загрози безпеці, а й втрату образу ворога, який допомагав гуртувати суспільство [214].

Отже, з погляду сек'юритизації, міграція інтерпретується як проблема зі сфери безпеки не у відповідь на реальні загрози сучасності, такі як негативні ефекти глобалізації, поглиблення бідності та прірви між якістю життя «золотого мільярду» і більшості світу, злочинність, тероризм та інше, а через стурбованість суспільства тим, що велика кількість політичних акторів висловлюють свої страхи у зв'язку з міграцією.

Провідна роль у конструюванні міграції як загрози належить, за словами Дідьє Біго (*Didier Bigo*), «громаді професіоналів у сфері безпеки». Оскільки відповідальні за безпеку держави служби мають розроблені механізми контролю та власне бачення загроз і протидії їм, вони не намагаються знайти відповіді на виклики нового часу, а, натомість, прагнуть сконструювати проблему таким чином, щоб можна було застосувати традиційні методи. З того часу, як

припинив своє існування СРСР, військові, розвідка, служби безпеки на заході постійно перебували у пошуках «ворога», образ якого мав би виправдати їхнє існування та фінансування.

На політичні ігри впливають також дії традиційної бюрократії. Адаже бюджет державних органів залежить від того, наскільки загроза, від якої вони повинні захищати суспільство, сприймається як реальна, а перспективи працевлаштування та кар'єрного зростання чиновників – від тривалості цієї загрози.

Зростаюча політизація небезпек у контексті міграції великою мірою лежить на відповідальності засобів масової інформації. Журналісти нерідко некритично повторюють висловлювання політиків, грають на страху мас з метою підвищення власної популярності.

Долучаються до справи, за Д. Біго, й академічні кола. Дослідники, що пишуть на теми безпеки, найчастіше вільно чи мимоволі обслуговують певні державні органи чи політичні сили.

Разом із тим сек'юритизація міграції живиться й настроями пересічних громадян, які часто почуваються незахищеними у швидко змінюваному сьогоденні.

Найбільш вживаний аргумент сек'юритизації – небезпека нелегальної міграції, на боротьбу з якою націлено більшість безпекових заходів урядів. У результаті в населення ця проблема часто асоціюється з усією міграційною сферою. Разом із тим, якщо поглянути на неї неупереджено, то не можна не погодитися, що, по-перше, нелегали становлять лише незначну частину міграції як такої, по-друге, серед нелегальних мігрантів дійсно можуть бути і кримінальні авторитети, і хворі на небезпечні хвороби, проте це аж ніяк не стосується всього потоку. Більше того, узагальнення зв'язку нелегальної міграції з криміналом і епідеміями загрожує тим, що виникає небезпека у загальній масі прогледіти тих, кого дійсно потрібно нейтралізувати або лікувати.

Другий популярний аргумент – взаємозв'язок між міграцією та криміналом. Попри це, як пише Фабіо Квассолі (*Fabio Quassoli*), з одного боку, існує реальна іммігрантська злочинність, а з іншого – система пріоритетів, які застосовуються в роботі правоохоронців, їх розуміння, що, власне, треба вважати девіантною поведінкою іммігрантів [200, с. 151]. Мігранти нерідко стикаються

з дискримінацією з боку правоохоронних органів та судової системи. Їх частіше, ніж представників місцевого населення, затримує поліція, для них більшою є ймовірність опинитися в ув'язненні.

За словами відомого російського дослідника Анатолія Вишневського, якщо навіть побоювання щодо посилення криміналізації суспільства внаслідок міграції справедливі, залишається питання, чи обумовлено воно специфікою мігрантського середовища, чи тим фактом, що зазвичай мігранти витісняються у найнижчі соціальні страти з типовим для них маргінальним типом поведінки [54, с. 56].

Таким чином, хоча розширення сфери безпеки, включення до неї міграції та поєднання у цьому зв'язку сфер внутрішньої та зовнішньої безпеки обумовлені об'єктивними процесами, що відбуваються в сучасному світі, проте конструювання цих змін як загроз часто здійснюється відповідно до інтересів безпекових та правоохоронних агенцій, їх конкуренції у боротьбі за бюджет та повноваження, а також внаслідок певних політичних, бюрократичних та медійних ігор, що трактують (або ні) соціальні зміни як безпекову проблему.

Відповідно до теорії сек'юритизації, дії урядів у разі, якщо міграція становить реальну проблему у сфері безпеки, і, якщо такої проблеми вона не створює, не відрізнятимуться: урядова реакція на міграцію як на загрозу, зумовлює більш жорсткі норми допуску іноземців, посилення охорони кордону, обмеження права на вільне пересування.

Оцінки сек'юритизації досить суперечливі. Одні дослідники вбачають у ній засіб мобілізації суспільства при небезпеках, проте інші оцінюють її доволі критично. Більшість застережень щодо сек'юритизації міграції пов'язані з її низькою ефективністю, а також з етико-моральним аспектом [162, с. 127].

Річ у тім, що запровадження більш жорсткого міграційного контролю, попри витрачені на це значні сили і кошти, ніколи не мало за результат скорочення міграції, зокрема нелегальної. Обмежувальні заходи здатні зупинити лише тих, хто із самого початку не планував в'їхати, порушуючи закон, проте не впливають на приховані схеми нелегального переправлення людей. Іншими словами, вони спрямовані на помилковий об'єкт. Крім того, внаслідок посилення контролю ціни на послуги перемитників зростають.

Якщо, розраховуючи на майбутні заробітки, мігранти продовжують платити, це означає, що заходи з протидії нелегальній міграції лише збільшують доходи злочинців і підвищують привабливість їхнього бізнесу. Таким чином, вони не тільки не забезпечують безпеку, а й посилюють небезпеку.

З морально-етичної точки зору сек'юритизація викликає тривогу, оскільки питання безпеки перебувають у царині вже не нормативної, а надзвичайної політики. Тому уряди, декларуючи захист демократичних цінностей, можуть водночас іти на їх порушення, продукуючи тим самим нові політичні загрози. Як писав Д. Біго, трансформація іміджу іноземця у патологічного чужинця йде пліч-о-пліч з ліквідацією захисту громадянських свобод (а інколи й людських прав) на підставі тих ризиків, які він уособлює [118]. Більше того, розмивання межі між внутрішніми та зовнішніми загрозами призводить до того, що застосування силових методів, зазвичай націлених на зовнішнього ворога, може допускатися всередині власної країни.

Процесам сек'юритизації протиставляються процеси або політичні методики десек'юритизації, прямо протилежні за суттю [107, с. 40]. Ними проблеми виводяться з царини надзвичайної політики і повертаються до сфери політики нормативної, перестаючи бути загрозами і трансформуючись у ризики. Завдяки цьому політика безпеки має справу з сутнісно іншими категоріями, оскільки ризики, на відміну від загроз, не руйнують систему, а є невід'ємними елементами її життєдіяльності. Тому політика безпеки, що будується на основі десек'юритизації, спрямована уже не на знищення ворога, а на управління ризиками, пристосування до них. Повністю ліквідувати ризики неможливо, але їх можна локалізувати. Крім того, від ризиків невід'ємні й можливості, на використання яких має бути спрямоване управління. У контексті міграції це, передовсім, залучення необхідної робочої сили, посилення завдяки цьому конкурентоспроможності, зростання інноваційного потенціалу суспільства внаслідок урізноманітнення його складу, позитивний вплив переказів мігрантів на розвиток країн походження і багато іншого.

Немає сумніву, що міграція перетворилася на випробування для суспільства. Проте розв'язання пов'язаних із нею проблем вимагає не лише протидії небезпекам, а й використання переваг.



Розділ II

## **ОРІЄНТИРИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Як і будь-який інший глобальний процес, міжнародна міграція не лише відкриває нові можливості, а й створює нові проблеми. Виклики, зумовлені спричиненими міграціями суспільними зрушеннями, привели до швидкої політизації міграційної сфери, перетворення міграційної політики на обов'язкову складову діяльності національних урядів, міждержавних об'єднань, усієї світової співдружності. Сутність та зміст міграційної політики стали предметом численних наукових досліджень, а також обговорення на найвищому міждержавному рівні. В розділі подано огляд деяких наукових підходів до аналізу міграційної політики, змісту основних міжнародно-правових документів, в яких зафіксовано стандарти поведіння з мігрантами, розвитку сучасного міжнародного діалогу з питань міграції, що має на меті досягти глобальних домовленостей у цій сфері.

## 2.1. СУТНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

В умовах швидких кількісних та якісних змін світових міграційних процесів, що відбуваються під впливом глобалізації, зростає значення засобів та механізмів їх регулювання, надання ним організованого, безпечного та неконфліктного характеру. Основним елементом управління міграціями є міграційна політика як національних держав, так і їх об'єднань. Значення та вимоги до міграційної політики в сучасному світі закономірно зростають. По-перше, без адекватної міграційної політики неможливо використати значний позитивний потенціал міграції в інтересах розвитку, по-друге, спроможність національних урядів належним чином регулювати міграційні процеси є передумовою успішного розвитку міжнародного співробітництва у цій сфері, без якого регулювання міграцій як багатостороннього процесу неможливе.

Враховуючи наростання обсягів міжнародних переміщень, їх різнохарактерність та різновекторність, завдання держави щодо регулювання міграційних процесів надзвичайно ускладнюються. Крім іншого, держави обмежені в своїх діях унаслідок декларованих ними принципів поваги до прав людини та взятих на себе міжнародних зобов'язань. Тому питання змісту, предмету, сутності та особливостей міграційної політики привертає дедалі більшу увагу як політиків-практиків, так і науковців.

У науковій літературі накопичено достатньо міркувань щодо теоретичних підходів до міграційної політики та її аналізу. Визначаючи цей феномен, більшість авторів розуміють його як систему заходів, спрямованих на досягнення бажаної

інтенсивності та складу міграційних потоків. Зокрема, відомий український дослідник Олександр Хомра твердив, що «міграційна політика – це комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення» [91, с. 50]. Деталізоване визначення такого ж типу пропонують Ольга Пуригіна та Сергій Сардак, які пишуть, що «державна міграційна політика – система правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційного забезпечення державними і неурядовими організаціями упорядкування міграційного простору, регулювання трудового міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їх соціальної, демографічної та економічної структур» [72, с. 118].

Однак такий «операційний» підхід до визначення міграційної політики в сучасних умовах видається занадто вузьким. Він практично зводить міграційну політику, за висловом деяких авторів, до ролі «шлагбауму на шляху до ринку праці» і вже самим розумінням її змісту закладає розрив між декларованими цілями і реальними результатами [20, с. 275]. Тому ще в 1980-х роках Валентина Мойсенко писала, що необхідно розрізняти вузьке і широке розуміння цього феномену. Відповідно, міграційна політика у вузькому сенсі – це вплив на механізми міграційного руху шляхом його стимулювання або, навпаки, обмеження, тоді як у широкому – на суспільні та соціально-економічні умови, які формують міграційну поведінку людей [59, с. 101].

Як більш адекватне до сучасного розуміння сприймається визначення, що належить відомому російському міграцієзнавцю Леоніду Рибаківському: «Міграційна політика є системою загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких передусім держава, а також її громадські інститути, дотримуючись певних принципів, що відповідають конкретно-історичним умовам країни, пропонують досягнення цілей, які є адекватними як цьому, так і наступному етапові розвитку суспільства» [76, с. 167].

Таким чином, міграційна політика у вузькому розумінні спрямована на регулювання чисельності, складу, спрямованості

переміщень населення, а в більш широкому – це державна доктрина чи концепція регулювання міграційних процесів, спрямована на майбутнє, на забезпечення поступального розвитку.

В умовах глобалізації міграційна політика виступає як аспект міжнародної політики. Тому варте уваги визначення, запропоноване Володимиром Іонцевим, відповідно до якого міграційна політика – це система політичних заходів, постанов, законодавчих актів і угод (спочатку двосторонніх, а потім і багатосторонніх) між державами щодо регулювання міграційних потоків [38, с. 8].

Отже, міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, який тісно пов'язаний з іншими її складовими як внутрішньо-, так і зовнішньополітичного характеру. Вона є елементом політики народонаселення і, водночас, як один із засобів проектування бажаного населення і робочої сили – частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, з одного боку, спрямована на планування руху населення, а з другого – виконує функції контролю за ним, є реакцією держави на стихійні переміщення людей.

З огляду на потенціал розвитку, притаманний міграційним процесам, відбувається поступовий перехід від розуміння міграційної політики як такої, що здійснюється в інтересах окремих країн, до політики у сфері міграції, що забезпечує стабільність та розвиток країн і призначення, і походження мігрантів. З цієї позиції Галина Глушенко визначає міграційну політику як частину довготривалої стратегії, загальні принципи та методи якої вписуються у стратегію глобального розвитку. В її основі – принцип комплексного, системного підходу до регулювання всього спектра суспільних відносин, що виникає в зв'язку з міграцією. Метою цієї політики є забезпечення динамічного розвитку країн і походження, і призначення мігрантів, який сприятиме подоланню асиметрії, що лежить в основі глобальних переміщень людських потоків. Така політика спрямована на пошук і реалізацію взаємних інтересів країн донорів та реципієнтів, а також інших суб'єктів, які беруть участь у міграційному процесі на різних рівнях: працедавців, посередників, власне мігрантів [20, с. 275].

На початку XXI ст. створена під егідою ООН Глобальна комісія з питань міграції виробила цілу низку важливих рекомендацій для урядів і міжнародної спільноти в цілому щодо фундаментальних принципів, змісту та напрямів міграційної політики.

Характеризуючи недоліки в управлінні міграціями та труднощі, з якими стикаються уряди при формуванні міграційної політики, Комісія зазначала, що дуже рідко важливі рішення, наприклад, щодо ринку праці, розглядаються в контексті їх впливу на міграцію. Звідси існує потреба у комплексній міграційній політиці, що характеризується не лише єдністю погляду на всі міграційні потоки, а й інкорпорацією міграційних питань в усі інші напрями політичної діяльності держави.

Наступна проблема, за висновком Комісії, полягає в тому, що на прийняття рішень впливає конкуренція пріоритетів, які висувуються окремими відомствами. Тому умовою успішного вироблення і впровадження міграційної політики є координація діяльності різних структур у рамках уряду. Важливо, щоб прийняття рішень координувалося також з іншими суспільним акторами, зокрема, місцевою владою, профспілками, об'єднаннями працедавців, неурядовими організаціями.

Комісія звертала увагу також на те, що міграційні політики багатьох країн страждають короткостроковістю пріоритетів, ситуативною реакцією на певні події. Тобто удосконалення міграційної політики вимагає здатності бачити стратегічні цілі, а не лише сьогоденні завдання.

Один із ключових висновків Глобальної комісії з питань міграції полягав у тому, що міграція, зважаючи на її потенціал, повинна стати інтегральною частиною економічних планів та стратегій розвитку кожної країни.

Хоча регулювання міграції залишається суверенним правом держави, його гармонійність і послідовність, як випливає з рекомендацій Комісії, має забезпечуватися не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Успішна міграційна політика держави повинна базуватися на міжнародно-правових стандартах, сформульованих у найважливіших міжнародних конвенціях щодо прав людини. Крім того, внаслідок багатостороннього характеру

міжнародних переміщень украї важливим для міграційної політики є міжнародне співробітництво на двосторонньому, регіональному та глобальному рівнях [375].

Адекватна міграційна політика повинна відповідати кільком базовим критеріям. По-перше, як писав відомий англійський дослідник Джон Солт (*John Salt*), її розробники та їхні соціальні партнери повинні бути добре інформованими, причому використовувати за можливості найбільш достовірну та актуальну інформацію. По-друге, формування міграційної політики має бути відкритим і прозорим. По-третє, процедури та правила, сформульовані в рамках політики, повинні бути настільки ясними і недвозначними, наскільки це можливо. По-четверте, будь-яка політика має бути придатною до реалізації в рамках наявних ресурсів, у т. ч. інформаційних та фінансових, а також ресурсу часу. І насамкінець, що особливо важливо, політика повинна мати чіткі цілі й завдання, в ідеалі такі, що мають досягатися послідовно [79].

Отже, ключовим при формуванні політики є визначення її мети. Вона може формулюватися з різних позицій, зокрема, з міркувань забезпечення економіки робочою силою, компенсації демографічних втрат, геостратегічних інтересів держави, національної безпеки, або бути результатом комбінації цих та інших орієнтирів. Мета міграційної політики є поняттям конкретно-історичним, що змінюється залежно від етапу розвитку держави і суспільства, суспільного ладу, розстановки політичних сил, традицій та особливостей культури, міжнародних зв'язків тощо.

Для правильного вибору мети, як пише Ольга Воробйова [16, с. 9], необхідним є глибокий аналіз міграційних процесів та соціально-економічного становища країни впродовж достатньо тривалого часу. Аналіз факторів, що були визначальними для актуальної міграційної ситуації, надає можливість прогнозувати її подальший розвиток, тобто формувати гіпотези щодо міграційної поведінки населення. Міграційний прогноз необхідно зіставити з прогнозом соціально-економічного розвитку, передусім потреб у робочій силі, а також демографічним прогнозом, тобто прогнозом чисельності населення, зокрема у працездатному віці. Саме це дає змогу прийняти ключові для змісту міграційної політики рішення, а саме,

визначити, чи достатньо наявного населення, чи його кількість є за великою відносно наявних ресурсів, чи відчуває країна дефіцит населення і якого саме.

На формування відповіді на це запитання впливає цілий комплекс не лише внутрішніх, а й зовнішніх обставин. Хоча регулювання руху населення через суверенні кордони є прерогативою окремих держав, наразі воно відбувається в умовах посилення загальної всесвітньої взаємозалежності, що може набувати форми міжнародно-правових домовленостей. Зокрема, угоди, що регулюють процеси економічної інтеграції, часто передбачають не лише вільний рух товарів, капіталів та послуг, а й формування єдиного ринку робочої сили. Водночас домовленості, які є проявом міжнародної солідарності, поваги до прав людини, встановлюють міжнародний режим надання допомоги біженцям.

Серед внутрішніх факторів формування міграційної політики мають значення витрати, які уряд має взяти на себе через імміграцію, або соціально-економічні втрати, до яких призводить еміграція, зокрема «відплив мізків», кваліфікованої робочої сили. Нарешті, при регулюванні міграційних переміщень враховуються наслідки цих дій для загальної внутрішньополітичної розстановки сил, виборчого процесу.

Зрозуміло, що якщо зроблено висновок про дефіцит населення або внаслідок несприятливого демографічного розвитку дефіцит прогнозується, завдання держави полягатиме в залученні іммігрантів і, водночас, зменшенні відпливу за кордон громадян, стимуляції повернення тих, хто виїхав раніше. Крім мобілізації людей, необхідно опікуватися їхнім розміщенням на території в інтересах розширення виробництва, розробки природних багатств, збільшення трудових ресурсів у певних галузях чи регіонах. Такі заходи здебільшого поєднуються із заходами щодо «міграції капіталу», тобто інвестиційної політики, у т. ч. залучення іноземних інвестицій.

У деяких випадках імміграція заохочується з урахуванням певних етнічних або культурних характеристик мігрантів. Тобто ставиться завдання, щоб у державу прибувало населення певної етнічної чи культурної належності, наприклад до Ізраїлю – євреї, до Німеччини – німці, до Російської Федерації – російськомовне

населення, до Казахстану – етнічні казахи. Разом із тим визначальною залишається кількісна оцінка населення у соціально-економічному контексті.

Якщо чисельність населення визнано оптимальною, зусилля держави спрямовуються на стабілізацію такої ситуації, забезпечення лише паритетного обміну населенням із зарубіжними країнами з акцентом на якісні характеристики мігрантів (наприклад, залучення висококваліфікованих спеціалістів з-за кордону, направлення молоді на навчання в зарубіжні держави і забезпечення умов для її повернення тощо).

У разі надлишкового населення приплив іммігрантів обмежується правовими, адміністративними, економічними заходами, інколи заохочується виїзд людей. У таких випадках за мету ставиться зменшити пропозицію робочої сили, а отже, напруження на ринку праці та рівень безробіття, знизити попит на товари та послуги, досягти рівноваги між кількістю населення та наявними природними ресурсами. Ще однією метою може бути збільшення валютних надходжень від емігрантів з-за кордону, які сприяють збільшенню інвестицій у країні та її розвитку.

Багато авторів відзначають, що, крім прагматичних, дедалі більшого значення при формуванні міграційної політики набувають етичні міркування [122, с. 164]. Однак між обов'язком держави забезпечити безпеку та добробут власних громадян і повагою до прав людини незалежно від її громадянства, безумовно, виникають певні суперечності. Тому «міграційні проблеми, – застерігає Мирон Вайнер (*Myron Weiner*), – не можуть зводитися лише до питань моралі. Разом із тим, – продовжує він, – вони, очевидно, не є лише питаннями державного суверенітету, для яких моральні підвалини не мають значення» [231, с. 195]. Ідеться про повагу до основоположного права людини на життя і свободу, що зобов'язує державу забезпечити вільний в'їзд і виїзд громадян, а також надання притулку іноземцям, які потерпають від переслідувань і не можуть скористатися захистом власної держави. Мають значення також людські права, які деякі автори називають правами «другого покоління» [51, с. 40], до яких належать недискримінація і можливість мати гідний рівень життя, якщо навіть особа не є громадянином



країни перебування. І, нарешті, т. зв. права людини «третього покоління», значення яких особливо зростає останнім часом. До них належать право на незгоду, на особливу думку, на сповідування своєї релігії, тобто права, які дають змогу особистості жити в умовах іншої культури, зберігаючи власну.

Уже впродовж тривалого часу ООН анкетує уряди країн-членів щодо відповіді на ключове для змісту міграційної політики запитання. За її даними, ставлення до міжнародних міграцій під впливом усвідомлення їх потенціалу, а також пов'язаних з ними викликів, почало змінюватися. Якщо 1996 р. 40 % урядів країн світу ставили за мету зменшення імміграції, то впродовж наступного десятиліття ця частка скоротилася майже вдвічі – до 22 % у 2005 р. У 2011 р. таких країн було уже лише 16 %. Натомість частка держав, які проводили політику щодо збільшення імміграції, зростала, вона становила 4 % у 1996 р., 6 % – у 2005 р., 11 % – у 2011 р. У групі розвинених країн у 1996 р. залучати іммігрантів мали за мету лише 2 %, а в 2011 р. – 22 %. Проте найчастіше до імміграції застосовувався селективний підхід. Дедалі більше урядів ухвалювали заходи щодо залучення висококваліфікованих працівників. У 2011 р. таку політику здійснювали 39 % країн світу, а серед розвинених держав – 60 % [392].

Водночас частка урядів, які вважали еміграцію власних громадян завеликою, зростала: 13 % країн – членів ООН у 1976 р. і 33 % – у 2011 р. Уряди країн походження дедалі активніше вдаються до заходів із захисту прав громадян, працевлаштованих зарубіжними працедавцями, заохочення мігрантів до повернення на батьківщину, зміцнення зв'язків з громадами співвітчизників за кордоном. Заходи зі скорочення еміграції на сьогодні застосовує кожна четверта країна світу, в 1997 р. таких було лише 13 %.

Заходи щодо збільшення еміграції застосовують 18 держав, або 9 % (у 1997 р. – 3 %). Серед них – Бангладеш, В'єтнам, Індонезія, Ємен, Йорданія, Камбоджа, Пакистан, Таджикистан, Таїланд, Туніс, Узбекистан.

Формування міграційної політики та розроблення конкретних заходів з її реалізації потребують врахування особливостей та внутрішніх закономірностей розвитку міграційних процесів. Передусім необхідно розуміти, що міграція є самодіяльним процесом, формою

суспільної самоорганізації, тому арсенал засобів прямого впливу на неї з боку держави обмежений. Як пише Ірина Прибиткова, «як всі соціальні самоорганізовані процеси, учасники яких оптимізують свою діяльність відповідно до власних (іманентних) інтересів, міграції піддаються регулюванню іззовні лише опосередкованим шляхом» [70, с. 47].

Таким чином, політикам важливо бути свідомими механізмів прийняття індивідуального рішення щодо міграції, на яке впливають як умови життєдіяльності людей (об'єктивні фактори міграції), так і особистісні реакції на ці умови (суб'єктивні фактори міграції, які залежать від віку, статі, сімейного стану, освіти та інших характеристик особи, а також психологічного типу особистості, ціннісних орієнтацій тощо).

Чинники – регулятори міграції можуть мати або адміністративний, або соціально-економічний, етнополітичний чи природоохоронний характер. До першої з перелічених груп належать адміністративні та правові умови зміни місця проживання, тобто реєстрації (прописки), набуття громадянства, отримання візи, дозволу на працевлаштування тощо. Однак значення цих умов хоча й велике, але не основне. Більш важливими видаються економічні, екологічні, а також етнічні та політичні чинники. Управлінню ними має належати вирішальна роль у регулюванні міграційних процесів.

Необхідно також враховувати визначену А. Рибаківським тристадійність міграційного процесу [76, с. 128], де першою стадією є формування рухливості населення, другою – власне переміщення, а третьою – приживаність мігрантів на новому місці. Очевидно, політичний вплив, його методи та інструменти на різних стадіях міграції мають бути різними.

Так само, як і до окремих стадій міграційного процесу, держава має застосовувати різні засоби щодо різних категорій мігрантів. Тому для міграційної політики важливою є типологія міграцій. Дослідники, які представляють різні суспільні науки, і, відповідно, вивчають міжнародні міграції із застосуванням різних методів пізнання, запропонували численні підходи до визначення типів міграції, зазвичай беручи за основу класифікації такі сутнісні й важливі риси міжнародних переміщень, як їх спрямованість (внутрішня

та міжнародна міграція), тривалість (постійна та тимчасова), мету (трудова, сімейна, освітня), умови прийняття рішення про переїзд (добровільна або вимушена) та його здійснення (врегульована чи неврегульована/незаконна) тощо.

Проте остаточної типології міграцій на сьогодні не існує. Тому відповідно до прагматичних цілей управління міграційними процесами держави формують свою типологію міграцій та закріплюють у законодавстві визначення окремих її категорій [53, с. 71]. Так, коли держава вирішує, хто може бути допущений на її територію і на яких умовах, тим самим вона визначає той чи інший тип міграції. Якщо мігрант не належить до жодної визначеної законодавством категорії, це означає, що його присутність порушує встановлені правила, і він буде трактуватися як нелегальний мігрант.

Так само держави визначають, хто може залишитися на їх території, які права такий іноземець при цьому отримує. Здебільшого йдеться про дві групи іноземців, перша з яких перебуває на території країни тимчасово і тому не користується всією повнотою прав її мешканців, а друга має постійний статус перебування і в більшості випадків прирівняна у правах до громадян тієї чи іншої країни, за винятком лише деяких прав та обов'язків (наприклад, виборчого права або військової повинності).

Типологія міграцій визначається в різних державах із застосуванням різних критеріїв. Наприклад, фундаментальне дослідження міграційної статистики, здійснене фахівцями ООН, виявило, що для визначення такого основоположного поняття міграційної політики, як іммігрант, у практиці різних держав застосовуються сім різних критеріїв [10, с. 9].

Найбільш поширеними категоріями мігрантів, які фігурують у політичних документах та законодавстві більшості країн, є сімейний мігрант, трудовий мігрант, вимушений мігрант (біженець та шукач притулку). Водночас у рамках цих загальних типів законодавство різних країн вирізняє підтипи, що набувають різного правового статусу. Наприклад, коли йдеться про біженців, то зазвичай мають на увазі так званих «конвенційних біженців», тобто таких, кому захист надається відповідно до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців. Разом із тим, відповідно до національного законодавства та міжнародних

домовленостей, до іноземця можуть застосовуватися різні форми т. зв. субсидіарного, тобто додаткового захисту. Він може отримати тимчасовий притулок, притулок за гуманітарними міркуваннями або захист від вислання на певний термін.

Державні типології міграцій можуть бути зумовлені політичними міркуваннями. Так, у Німеччині етнічні німці, які переселялися до Німеччини з інших держав і за конституцією мали право на німецьке громадянство, визначалися законодавством як окрема категорія – *aussiedlers*, однак до іммігрантів не зараховувалися.

Крім урахування стабільності міграційного процесу та типології міграцій, для результативності міграційної політики становить інтерес запропонований деякими авторами поділ міграцій на такі, що піддаються регулюючому політичному впливові, й на ті, які до нього мало чутливі. До останніх вони відносять зворотну міграцію громадян, частково етнічну міграцію, а також міграцію висококваліфікованих спеціалістів. Натомість найбільш чутливою до міграційної політики виявляється міграція низькокваліфікованих робітників [167]. Хоча з таким твердженням можна погодитися лише частково. Насправді, жоден тип міграційних переміщень не може бути абсолютно не чутливим до міграційної політики держави. Тому доцільніше говорити про міграції, які піддаються прямому регулюванню (правила та процедури допуску на територію держави, отримання дозволу на працевлаштування), а також про такі, щодо яких можна застосовувати лише засоби опосередкованого впливу. Виокремлення відповідних груп видається корисним з точки зору прийняття конкретних політичних рішень у міграційній сфері.

Міграційна політика виконує певні функції, серед яких можна виділити регулюючу, що полягає у впливові на міграційні потоки з метою їх упорядкування; контролюючу – тобто контролю за розвитком міграційних процесів, захисту прав мігрантів, протидії нелегальній міграції; дипломатичну, що передбачає пошуки вирішення міграційних проблем на міжнародному рівні; інтегративну, що здійснюється як на внутрішньому рівні через забезпечення інтеграції мігрантів у суспільство прийому, так і зовнішньому – шляхом розроблення та реалізації узгодженої з іншими державами міграційної політики.

Завдання міграційної політики, як правило, реалізуються в чотирьох основних сферах: 1) сприяння нормативній міграції працівників, спеціалістів, студентів, сімей тощо, тобто безпечному пересуванню з однієї країни до іншої з мінімальними труднощами і затримками й на законних підставах; 2) регулювання міграції з метою запобігання прибуттю осіб, яким на законних підставах відмовлено у в'їзді, скорочення неурегульованих міграційних потоків, боротьба із правопорушеннями у сфері міграції; 3) надання вимушеним мігрантам (біженцям, внутрішньо переміщеним особам, жертвам воєнних конфліктів) захисту та допомоги як в облаштуванні у місцях притулку, так і в поверненні на батьківщину в разі нормалізації ситуації; 4) сприяння максимальному використанню позитивного впливу міграції на розвиток в інтересах окремих мігрантів та суспільства в цілому, зокрема, інтеграції мігрантів у суспільство країни прийому, переказам зароблених за кордоном коштів, поверненню кваліфікованих мігрантів на батьківщину, зміцненню зв'язків з діаспорами тощо.

Після формування цілей, принципів, пріоритетів настає черга впровадження політики. Для цього потрібні інформація, тобто її збирання, опрацювання та розповсюдження, законодавство, що легітимізує і забезпечує досягнення поставлених цілей, а також адміністративні структури, на які покладено владні повноваження і які забезпечують впровадження політики у життя.

Інформаційне забезпечення передусім має становити максимально повна, вірогідна та зівставна міграційна статистика. Інформація повинна надходити як з національних, так і з міжнародних джерел. Зокрема, оперативні дані щодо ситуації у країнах походження шукачів притулку є запорукою прийняття адекватних рішень про надання статусу біженця, а інформація щодо ринків праці у країнах призначення працівників-мігрантів – відповідних дій з регулювання трудової міграції. Шляхом розповсюдження певної інформації держава може впливати на міграційну поведінку громадян. Знання щодо сутності та динаміки міграційних процесів є вкрай важливими також для розвитку органів управління. «Докорінне реформування державного апарату, – пише Віктор Цветков, – має ґрунтуватися не лише на здоровому глузді та інтуїції практиків, а, насамперед, на всебічних і глибоко усвідомлених теоретичних узагальнених характерних

ознаках, особливостях і тенденціях розвитку... об'єкта державного управління» [93, с. 18].

Законодавство у сфері міграції складається, як правило, з двох частин. Одна з них присвячена регулюванню в'їзду, тобто імміграційному контролю, а друга – правам та обов'язкам іноземців, які на законних підставах перебувають у державі. Вимоги до міграційного законодавства такі самі, як і до права загалом. Воно має бути зрозумілим, доступним і точним, без постійних змін та зайвих посилай на відомчі інструкції. Законодавство має бути гнучким, щоб його можна було застосовувати в нестандартних випадках, проте достатньо чітким, щоб не залишати занадто широкого простору для тлумачень. Обов'язковою складовою міграційного законодавства є процедура оскарження будь-якого рішення, що приймається стосовно мігранта, у незалежному органі чи суді.

Єдиних поглядів на виконавчі органи у сфері міграції не існує. У різних країнах вони формуються по-різному, залежно від традицій, особливостей міграційної ситуації та змісту міграційної політики. Разом із тим на них покладаються певні управлінські функції, яких нараховується принаймні сім: 1) видача віз; 2) прикордонний контроль; 3) забезпечення правового статусу та прав іноземців всередині держави; 4) надання статусу біженця; 5) здійснення заходів з інтеграції мігрантів; 6) контроль за виконанням іноземцями правил перебування та видворення порушників; 7) перегляд адміністративних рішень щодо іноземців.

Органи управління у сфері міграції займаються також розробленням пропозицій щодо формування міграційної політики та її коригування, плануванням конкретних заходів та реалізацією міграційних програм, підготовкою законодавчих ініціатив, збиранням, обробкою та аналізом відповідних даних. Важливою їх функцією, значення якої в сучасному світі зростає, є також міжнародне співробітництво у сфері міграції.

До механізмів реалізації міграційної політики відносять міграційні програми, мета яких – сприяти впорядкованому, організованому здійсненню такого спонтанного за природою процесу, як міграція, надати необхідну допомогу його учасникам. Міжнародна організація з міграції розподіляє програми на гуманітарні та з метою розвитку. До

гуманітарних належать програми допомоги біженцям, програми добровільного повернення мігрантів (у т. ч. нелегальних), які не змогли пристосуватися до життя в іншій державі. Щодо нелегальних мігрантів у багатьох країнах світу застосовуються програми легалізації. Провідне місце належить програмам інтеграції мігрантів, які передбачають виділення кредитів для вирішення житлового питання, допомогу у працевлаштуванні, зокрема шляхом набуття необхідної кваліфікації, тощо. У сфері еміграції, передусім трудової, розробляються і здійснюються програми попередньої підготовки перед виїздом, які дають змогу мігрантові набути певних мовних та професійних навичок, необхідних для роботи за кордоном. У країнах – постачальниках робочої сили практикуються програми заохочення валютних переказів мігрантів на батьківщину, їх повернення та інвестування набутих за кордоном знань та зароблених заощаджень у розвиток батьківщини.

Заходи держави щодо регулювання міграцій формуються і реалізуються через суб'єкти міграційної політики. Центральним серед них є мігрант, тобто особа, яка приймає рішення про переїзд і здійснює його. Підхід до мігранта не як до об'єкта державного впливу, а як до його головного суб'єкта, вимагає беззастережної поваги до права людини на свободу пересування та вибір місця проживання, максимального врахування інтересів мігранта при прийнятті будь-яких управлінських рішень. З одного боку, це ускладнює управління, обмежує можливості застосування примусу чи прямого втручання з боку держави, з другого – розширює арсенал можливих рішень за рахунок співпраці, використання ініціативи основного учасника міграційного процесу.

Домінуючим суб'єктом управління міграціями залишається держава. Через свої органи вона формує міграційну політику і забезпечує її виконання. У процесі демократизації суспільного життя, відходячи від жорсткого регламентування будь-яких територіальних переміщень людей, держава водночас зберігає різноманітні важелі впливу на об'єктивні та суб'єктивні чинники міграції, зміст та форму міграційних процесів. Реалізують цей вплив органи виконавчої влади – як ті, до чиєї компетенції безпосередньо належать міграційні питання, так і ті, на які покладено здійснення соціальної та економічної політики, а також органи місцевого самоврядування.

Значну роль в управлінні міграціями відіграє законодавча влада, яка визначає концептуальні засади міграційної політики, законодавчі норми і правила ставлення до мігрантів, їх права та обов'язки. Опрацьовуються ці питання відповідно до позицій політичних партій та їхніх об'єднань. У країнах, де нагромаджено великий досвід багатопартійності, міграційні питання відіграють помітну роль у міжпартійній боротьбі. Умовно можна виділити соціал-демократичну, ліберальну, консервативну та праворадикальну позиції, які в найбільш загальному сенсі розрізняються рівнем толерантності або нетолерантності до міграції.

У країнах із розвиненим управлінням зовнішніми міграціями і багатим досвідом у цій сфері активними його суб'єктами є також профспілки та союзи підприємців. Їхня зацікавленість пов'язана із впливом міграції на попит та пропозицію робочої сили, її ціну і, відповідно, ціну виробництва.

Суб'єктами управління міграціями є також інші дійові особи громадянського суспільства, такі як засоби масової інформації, що інформують людей з питань міграції, відображають ставлення до неї суспільства, формують громадську думку, церква, що відіграє як етнокультурну, так і соціальну роль, і, безумовно, неурядові об'єднання громадян. Крім правозахисних організацій, які здійснюють громадський контроль за дотриманням прав людини, благодійних організацій, які надають допомогу мігрантам, велике значення мають громадські об'єднання самих мігрантів. Вони представляють перед державою та суспільством інтереси цієї категорії осіб, забезпечують зворотний зв'язок із владою щодо результатів її діяльності у міграційній сфері.

На завершення зазначимо, що, крім міграційної політики, широкий спектр заходів держави, що безпосередньо не спрямовані на управління міграціями, також впливають на їх розвиток та інтенсивність. Економічна чи соціальна політика, політика у сфері безпеки, освіти чи житлового будівництва мають власні цілі, проте змінюють середовище, в рамках якого люди приймають рішення про міграцію. Внаслідок цього при плануванні та здійсненні відповідних заходів необхідно враховувати непрямі впливи, які вони можуть мати для міграційної поведінки населення.



## 2.2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ АНАЛІЗУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Наростання масштабів міграційних переміщень разом із дедалі очевиднішими їх наслідками для різних сфер життєдіяльності суспільства обумовили зростання уваги дослідників до вивчення і власне міграції, і міграційної політики як на національному, так і на регіональному та глобальному рівнях. Якщо раніше у поясненнях міграції пануючим був економічний підхід, відповідно до якого вона відбувається під впливом економічних диспропорцій, а мігрантів до переїзду спонукає прагнення віднайти кращі умови життя та праці, то з часом дедалі більше уваги науковці приділяли аналізу політичних аспектів міграції, впливу держав та їх об'єднань на міграційний процес.

Наукове осмислення міграційної політики як важливого чинника міграційних процесів відбувалося в 1970–1980-ті роки минулого століття. Великою мірою воно завдячує працям американського вченого Арістіда Золберга (*Aristide Zolberg*). Він слушно зауважив, що всі країни, куди люди бажають в'їхати, зазвичай обмежують в'їзд. Таким чином, саме їх політика визначає, чи здійсниться переміщення населення і, якщо так, яким воно буде. Це стосується не лише унормованої, а й нелегальної міграції, адже саме поняття нелегальної міграції виникає і набуває сенсу лише в контексті встановлених державою правил і процедур, які в разі нелегального прибуття чи перебування порушуються.

А. Золберг нагадував, що не менш важливою для міграції є також політика країн походження. Хоча зазвичай право на виїзд за

кордон сприймається як незаперечне, проте донедавна значна частина населення Земної кулі – мешканці країн, де панували тоталітарні режими, – не могла без серйозних труднощів та особистого ризику залишити власні держави.

Аналіз міграційної політики різних держав дав авторові підстави для висновку, що міжнародна міграція є переважно політичним процесом, який є наслідком організації світу у формі суверенних держав. Вона полягає у переміщенні особи з-під юрисдикції однієї держави під юрисдикцію іншої, що зумовлює зміну її членства в тій чи іншій політичній спільноті. Відповідно міграційна політика включає не лише правила та процедури в'їзду та виїзду через державні кордони, а й усі аспекти набуття, збереження, втрати чи добровільної відмови від членства в певній політичній спільноті в усіх його аспектах – політичному, соціальному, економічному, культурному [238, с. 81].

Дослідження міграційної політики, як і дослідження міграції, зазвичай відбуваються на двох рівнях – міжнародному та національному. За першого з них міграційна політика розглядається в рамках міжнародної системи. Вона трактується як наслідок невідповідності між потребами глобального ринку і територіально обмеженими державними утвореннями. А отже – відображає боротьбу між двома групами інтересів: потребами глобальної економіки у широкій пропозиції робочої сили та намаганнями зберегти диференційовані умови оплати праці, соціального забезпечення, культурну однорідність у рамках окремих держав.

Прихильники міжнародного підходу підкреслюють, що ефективність заходів національних держав залежить від існуючого міжнародно-правового режиму, міжнародних угод та домовленостей між ними, зокрема щодо прав людини. Тобто дії держав обмежуються закріпленими у міжнародно-правових документах принципами, правами та обов'язками. Однак такий підхід, як зазначав Кристиано Коданьоне, дає змогу визначити передусім рамки прийняття рішень щодо міграції, проте не їх зміст, оскільки, попри декларування більшістю держав світу принципів лібералізму та поваги до прав людини, вони значно відрізняються як щодо їх інтерпретації, так і готовності чи здатності вповні їх дотримуватися [55, с. 17].

Дослідники, котрі застосовують другий, тобто національний підхід, вивчають внутрішні чинники формування та еволюції міграційної політики держав, такі як соціально-економічна ситуація, демографічна ситуація, етнічний склад населення та його динаміка тощо. Зазвичай вони розглядаються у двох вимірах – загальнодержавному та ситуативно-політичному [53, с. 213].

Ситуативно-політичний вимір пов'язаний із дослідженням національної безпеки і загроз, спричинених міграціями. Мігранти та їхні об'єднання розглядаються як політичні актори, які беруть безпосередню участь у політичному житті держави, а також є суб'єктами впливу політичних сил у країнах як походження, так і перебування. У рамках цього виміру вивчаються політичні ролі діаспор та транснаціональних соціальних мереж, сформованих завдяки міграції, що на сьогодні відіграють значну роль і у країні проживання, і на батьківщині мігрантів, можуть лобювати інтереси рідної країни, підтримувати певні політичні сили в ній, впливати на електоральний вибір тощо.

Загальнодержавний вимір досліджень передбачає вивчення впливу міграційних процесів на соціально-політичне становище держави та ідентичність її громадян, систему внутрішньодержавних відносин, політичну культуру тощо. У центрі уваги – контроль над міграційними потоками, встановлення правил в'їзду, виїзду, перебування, тобто державна міграційна політика у вузькому сенсі.

Як і міграція в цілому, міграційна політика вивчається на полідисциплінарній основі. Внаслідок тривалого панівного становища в дослідженнях міграцій економічної науки найбільшого поширення набуло вивчення міграційної політики з позиції політичної економії, де основним питанням є вигоди і втрати від міграції і, звідси, політичні рішення, що приймалися в результаті їх оцінки. При аналізі міграційної політики в політології найчастіше застосовуються плюралістична, інституційна та неокорпоративістська моделі. Соціологія та психологія зосереджуються на поясненні міграційної політики з позиції національної ідентичності. Сфера міжнародних відносин пропонує такі підходи, як реалістичний, ліберальний, конструктивістський. Усі ці теоретичні моделі доповнюють одна одну, хоча жодна з них не здатна забезпечити вичерпне пояснення міграційної політики.

Політекономія зазвичай трактує міграційну політику як похідну від економічних інтересів та економічної ситуації. Як і економічні теорії пояснення міграцій, що фокусуються передусім на економічних чинниках переміщень (неокласична економіка, нова економіка міграції, теорія подвійного ринку праці), політекономія міграції розглядає мігранта як економічного актора, який взаємодіє з іншими економічними акторами, а міграційну політику – як результат узгодження економічних інтересів різних соціальних груп [237].

Помітне місце в політекономії належить марксистським та неомарксистським поглядам, згідно з якими економічні чинники є вирішальними для формування міграційної політики, а політичний процес загалом визначається класовими суперечностями. В центрі уваги – трудова міграція. Міграційна політика розглядається як реакція на флуктуацію економічного циклу та рівня безробіття. Вона спрямована на забезпечення необхідної капіталу резервної армії праці, з її допомогою здійснюється тиск на місцевих працівників, гальмується зростання їхньої зарплатні, забезпечуються надприбутки працедавців. За допомогою міграції капіталісти послаблюють єдність робітничого класу, розбавляючи його чужоетнічними елементами і одночасно провокуючи расизм та ксенофобію. Водночас, оскільки мігранти займають найменш престижні робочі місця, це забезпечує висхідну соціальну мобільність місцевих робітників, які дедалі рідше виконують фізично важкі роботи і дедалі менше відчують свою належність до робітничого класу [187, с. 1248].

Марксистські моделі успішно використовувалися для пояснення нелегальної міграції як стратегії забезпечення легкокерованою робочою силою певних сегментів капіталістичного виробництва. Відповідно до них, нелегальна міграція не є наслідком слабкості держави у сфері забезпечення належного імміграційного контролю, а результатом зацікавленості працедавців у дешевих і безправних працівниках. Причому, якщо великі монополії більше зацікавлені в керованості міграційного процесу, дрібні власники, а також такі, які володіють підприємствами з нижчими нормами прибутку, охоче залучають нелегальних мігрантів з метою підвищення за їхній рахунок своїх доходів.

Згідно з марксистським підходом, трудова міграція притаманна капіталістичному способу виробництва, є формою експлуатації працівників і в довгостроковій перспективі невідворотно зростатиме.

Прибічники неокласичної економіки згодні з марксистами у тому, що міграційна політика прямо залежить від економічної ситуації: під час економічного піднесення держави залучають більше іммігрантів, а в період спаду імміграцію обмежують. Вони пояснюють заходи із регулювання міграції позиціями різних економічних акторів, головні з яких – працедавці та профспілки. Перші отримують вигоди від прибуття дешевої робочої сили з-за кордону, другі, як виразники інтересів місцевих працівників, зазвичай перебувають в опозиції до неї, оскільки прибуття іноземців може призвести до зменшення заробітної плати і погіршення умов праці.

На основі теорії подвійного ринку праці увага звертається на те, що в індустріально розвинених країнах ринок праці втрачає гнучкість у результаті зусиль профспілок захистити працівників від його коливань. У відповідь працедавці залучають незахищену законодавчими нормами робочу силу іззовні, формують паралельний ринок праці.

Критики політекономічного підходу до аналізу міграційної політики зазначають, що його прихильники гіперболізують здатність окремих груп до прагматичних та раціональних дій і не пояснюють, чому такі самі групи, наприклад, працедавці чи профспілки, в одних країнах вітають імміграцію, а в інших – виступають проти неї. Крім того, теорії, згідно з якими ухвалення будь-яких політичних рішень диктується певними економічними мотивами, не є достатніми для пояснення політики щодо біженців та різних форм переселення для постійного проживання, пов'язаних із зовнішньополітичними чи гуманітарними міркуваннями.

У політологічних дослідженнях міграційної політики поширеною є плюралістична модель, згідно з якою члени суспільства мають інтереси, які прагнуть захистити. Отже, міграційна політика є результатом конкуренції, переговорів та створення коаліцій. Її зміст відображає розподіл влади та впливу різних соціальних елементів суспільства, ступінь їх згуртованості та здатності проводити власну політичну лінію. Кожен з них намагається отримати певні вигоди,

не беручи до уваги спільних міркувань. Це пояснює очевидну нелогічність багатьох рішень, що приймалися у сфері міграції більшістю держав. Ще один важливий висновок з плюралістичної моделі – прийняті рішення здебільшого відображають не позицію більшості, а інтереси найбільш активних та згуртованих сил, здатних успішно обстоювати свої інтереси. Причому, якщо кола, зацікавлені у збільшенні імміграції, такі як працедавці, сформовані завдяки імміграції етнічні меншини, добре мобілізовані, то противники прибуття іноземців, як правило, доволі аморфні. В результаті міграційна політика здебільшого не враховує настроїв широких мас населення [146].

На відміну від плюралістичної та економічних моделей, де державному механізму відведено роль відображення та реалізації переважно неполітичних інтересів, у центрі інституційної моделі перебуває держава – як організація, що має внутрішні та міжнародні інтереси, виразниками яких виступають особи, що приймають рішення, а також бюрократія. Водночас держава, що уособлюється в державних інституціях, обстоює передусім власні інтереси, причому не обов'язково монолітні, адже у бюрократії, яка представляє різні державні інституції, вони можуть відрізнитися.

За певних обставин держава здатна нав'язати свої геополітичні інтереси могутнім економічним колам, іншим соціальним акторам. В історії цьому є безліч прикладів. Згадаймо хоча б політику Заходу періоду холодної війни щодо біженців з країн Східного блоку, яка була абсолютно ірраціональною з економічної точки зору, проте цілком логічною в координатах геополітичного протистояння. Проте інституційна модель не може пояснити, чому в одних випадках міграційна політика пов'язується з геополітичними інтересами, а в інших – ні, яким чином держава нав'язує суспільству своє бачення міграційної політики і чому це не завжди вдається.

Як спробу зняти ці запитання можна оцінити неокорпоративістські моделі, згідно з якими держава виступає посередником між соціально-економічними групами, діючи при цьому відповідно до власних інтересів. Приклад такої політики – допуск у країну працівників-мігрантів на основі тристоронніх переговорів між державою, працедавцями і профспілками. Попри те корпоративістський підхід, що розроблявся для досліджень сфери праці та доходів у рамках

однієї держави, не завжди спрацьовує, коли йдеться про міжнародну міграцію, що за своєю природою є транснаціональним явищем.

Спільним для висвітлених підходів є те, що всі вони беруть за основу пояснень міграційної політики інтереси певних груп чи політичних акторів, яким ця політика має служити. При цьому припускається, що визначення цих інтересів та їх носіїв є очевидними. Таким чином, неможливо пояснити те, що залишається поза сферою інтересів певних соціальних кіл, а політика розглядається не як самостійний процес, а як відображення інших за характером суспільних процесів.

Спробою вийти із координат інтересів певних соціальних груп, як пише Ейтан Мейерс (*Eytan Meyers*), є пояснення міграційної політики з позиції національної ідентичності [187, с. 1246]. Прихильники такого підходу вважають, що унікальна історія і традиція кожної країни, концепція громадянства, яка в ній панує, поширене в суспільстві розуміння своєї ідентичності є вирішальними для змісту міграційної політики, а національна міфологія – важливим чинником формування ставлення населення до прибулих [212]. Сприйняття чужинців значною мірою залежить від культурної гомогенності чи гетерогенності суспільства і відрізняється в державах, де нації сформовані переселенцями (США, Канаді, Австралії), та державах, де носії місцевої культури становлять більшість і проживають поколіннями; країнах з поліетнічним та моноетнічним складом населення. Мають значення колоніальні зв'язки, а також концепція громадянства: там, де нація розглядається як політична, а не етнічна єдність, ставлення до мігрантів буде більш толерантним [189].

У рамках такого підходу розвиток та зміни міграційної політики тієї чи іншої держави відображають зміни національної ідентичності, а відмінності у міграційній політиці різних держав зумовлені її різним розумінням. Основним недоліком пояснень міграції з позицій національної ідентичності є неспроможність розтлумачити, чому зовсім різні за історичним досвідом та культурними характеристиками країни формують подібні або й ідентичні види міграційної політики, прикладом чого є формування єдиної міграційної політики ЄС.

Взаємозв'язок міграційної та зовнішньої політики вперше акцентував Мирон Вайнер (*Myron Weiner*). По-перше, ставлення держави

до міграції часто впливає на її міжнародні відносини, по-друге, правила допуску іноземців на суверенну територію можуть відображати стосунки з країною їхнього громадянства, бути результатом демонстрації своєї позиції чи засобом формування міжнародного іміджу, по-третє, мігранти здатні впливати на міжнародну політику країни і походження, і призначення [232, с. 445].

При дослідженнях міграційної політики з точки зору міжнародних відносин найпоширенішим є реалістичний (неореалістичний) підхід. Згідно з ним стосунки між державами зводяться до боротьби між ними за владу і вплив. Держава розглядається як основний актор міжнародних відносин, причому цілком інтегрований і свідомий власних інтересів, серед яких основним є державна безпека. Відповідно, міграційна політика – це складова політики держави, спрямованої на збільшення своєї могутності та забезпечення безпеки.

На думку Олександра Бетса (*Alexander Betts*), у рамках неореалістичного підходу для розуміння міграційної політики необхідно враховувати кілька гіпотез [116, с. 25]. По-перше, міграція важлива для держави лише як чинник її безпеки, тому більшість наукових робіт прихильників цього підходу присвячено саме загрозам національній безпеці, у т. ч. терористичній загрозі, що пов'язується з міграцією. По-друге, на міграційну політику впливають конфлікти між державами, які розглядаються як наслідок порушення балансу сили на міжнародній арені. Вони, зокрема, можуть призвести до обмежень пересувань населення, або, навпаки, їх активізувати. Зокрема, зв'язок конфліктів та міграційної політики наочно підтверджується прикладом Ізраїлю, де заохочення імміграції є складовою політики безпеки держави в умовах постійного протистояння з арабським світом.

Крім того, оскільки інтереси держави полягають передовсім у посиленні військової могутності, в її діях немає альтруїстичних та етичних мотивів, зокрема, притулок іноземцям надається винятково відповідно до власних інтересів. Саме цим пояснюється позитивне ставлення західних демократій до шукачів притулку з країн Східного блоку в період холодної війни.

Враховуючи егоїстичне прагнення захисту власних інтересів, співпраця між державами у сфері міграції може мати лише



обмежений характер і здійснюється переважно тоді, коли держава-гегемон у ній зацікавлена, спонукає до цього слабших союзників і бере на себе більшість витрат.

За реалістичного підходу соціально-економічні інтереси розглядаються як підпорядковані, тоді як першочерговими вважаються геостратегічні та безпекові. Тому в його рамках важко пояснити рішення держави у сфері міграції, зумовлені, наприклад, піднесенням в економіці, що вимагає додаткових робочих рук. Так само мало враховується внутрішньополітична ситуація, наприклад, виникнення міжетнічної напруги внаслідок значного припливу чужоетнічного населення. Ще один очевидний недолік реалістичного підходу – трактування держави як монолітної організації, хоча в її рамках існують різні інституції, діють різні політичні сили, кожна з яких, безумовно, впливає на прийняття рішень.

Ліберальний підхід пропонує більш оптимістичний погляд на світ. Відповідно до нього економічна взаємозалежність та взаємодія, поширення принципів демократії здатні сприяти розвитку співробітництва і встановленню мирних відносин між державами. Як і реалісти, ліберали вважають, що в основі поведінки держав лежить захист їх інтересів. Проте, на їхню думку, співпраця відкриває для нього кращі перспективи, ніж протистояння, створюючи можливість для набуття вигод різними сторонами у тривалій перспективі, на відміну від одноразових особистих перемог.

Через це посилюється роль міжнародних організацій, які створюють інфраструктуру співпраці. Вони здатні допомогти державам виявити спільні інтереси, узгодити суперечності та досягти домовленостей, які б відповідали інтересам усіх сторін.

Хоча здебільшого питання міграційної політики залишаються в компетенції національних урядів, проте існують переконливі приклади, коли міграція успішно регулюється на міждержавному рівні. Найбільш показові з них – формування спільної міграційної політики Євросоюзу, а також вироблення єдиних для світу підходів до захисту біженців та надання притулку. Держави погоджуються на таку співпрацю, оскільки вона відповідає їх інтересам, і готові добровільно виконувати певні вимоги, які нею передбачаються, тому що позиція аутсайдера може позбавити їх вигід міжнародної співпраці.

Разом із тим критики ліберального інституціоналізму справедливо зауважують, що, як і у неореалізмі, міжнародні стосунки в рамках цього підходу розглядаються лише як міждержавні стосунки, а держава сприймається як монолітний актор.

Як спробу інкорпорувати до ліберального підходу до міжнародних відносин внутрішньополітичну сферу можна розцінити модель аналітичного лібералізму. Відповідно до неї національні інтереси, які держава обстоює на міжнародній арені, є відображенням внутрішньої ситуації в ній, зокрема, громадської думки, електоральних настроїв, інтересів окремих соціальних груп, системи прийняття рішень та основних суспільних цінностей. На думку дослідників, модель аналітичного лібералізму має великий потенціал у поясненні міграційної політики, оскільки рішення держави у цій сфері трактуються, так би мовити, як дворівневі: вони приймаються під впливом як міжнародних зобов'язань та стандартів, так і внутрішньополітичних обставин [116, с. 29]. Наприклад, прийом єврейських біженців із соціалістичних країн у США відображав позицію країни на міжнародній арені як опонента Східному блоку. Однак під впливом могутнього єврейського лобі він продовжувався і після кардинальних суспільно-політичних змін у Східній Європі та зникнення підстав для надання притулку представникам єврейської етнічної групи.

Різновидом такого підходу є підхід, який Джеймс Холфілд (*James Hollifield*) назвав вбудованим лібералізмом. Оскільки права людини, у т. ч. й права мігрантів, легітимовано на міжнародному рівні, держави, які вважають себе демократичними та ліберальними, не можуть з ними не рахуватися. Наприклад, коли західноєвропейські демократії намагалися призупинити приплив мігрантів в умовах нафтової кризи 1970-х років, це їм не вдалося: прибуття по лінії возз'єднання сімей та надання притулку продовжувалося. Повага до прав людини впливає на міграційну політику не лише безпосередньо, а й опосередковано, оскільки зумовлює лібералізацію законодавства щодо громадянства, інших важливих для мігрантів сфер [158, с. 147].

У рамках неолібералізму існує також глобалізаційна модель, згідно з якою процеси глобалізації становлять серйозний виклик для

суверенних держав, які в умовах все наростаючої світової взаємозалежності поступово втрачають здатність контролювати свої території, у т. ч. приплив чи відплив населення [55, с. 29]. Крім того, міграція є однією з основних ознак, наслідків, а також рушійною силою глобалізації. Тому уряди, які сприяють вільному руху товарів і капіталів, навряд чи зможуть успішно контролювати рух робочої сили, оскільки поєднати ліберальний режим для перших двох основних чинників виробництва із обмежувальним для третього видається малореальним. Економічна інтеграція, як свідчить приклад ЄС, логічно спричинює вільний рух працівників. Та ж логіка проглядається у нормах Генеральної угоди з торгівлі послугами (GATS) Світової організації торгівлі, що передбачає можливість пересування через кордони осіб, які надають послуги. Разом із тим критики застосування глобалізаційної теорії до досліджень міжнародної міграції зазначають, що її прихильники занадто акцентують на економічних та соціальних чинниках, не надаючи належної уваги політичним.

Конструктивістський підхід, на відміну від неореалістичного та ліберального, базується на тому, що інтереси держав, які є рушіями міжнародних відносин, не є незмінними і здатні трансформуватися в процесі взаємодії між ними. При цьому враховується вплив неурядових акторів як всередині держави, так і на міжнародному рівні. Зокрема, завдяки саме неурядовим організаціям норми поваги до прав людини спочатку набувають ваги всередині держави, а згодом починають впливати також і на міжнародні відносини, зокрема на політику щодо міграції населення та надання притулку.

Таким чином, не лише прагматичні державні інтереси, а й сфера ідей чинять на неї свій вплив. Причому неурядові організації, як і міжнародні інституції, не стільки змушують держави рахуватися з цими ідеями, скільки своєю діяльністю сприяють трансформації ставлення держав до відповідних цінностей. Найкрасномовнішим прикладом може служити Конвенція ООН 1951 р. про статус біженців, яка не містить норм щодо санкцій у разі її порушення. Проте на сьогодні норми Конвенції імplementовано до внутрішнього законодавства більшості держав світу. Зміни у ставленні членів міжнародної спільноти до проблеми біженців відображає також і той факт, що передбачені Конвенцією стандарти дедалі частіше застосовуються і до

внутрішньо переміщених осіб, тобто тих, хто вимушено залишив місця попереднього проживання, проте не перетнув державних кордонів і, відповідно, не підпадає під дію міжнародного права, залишаючись під юрисдикцією національних держав.

Як зазначає О. Бетс, перераховані теорії не можуть використовуватися одночасно, оскільки базуються на часто несумісних припущеннях, проте жодна з них не є абсолютно кращою за інші. Вони просто слугують різним цілям, кожна з них видається більш прийнятною в певному контексті та для пояснення окремих проблем [116, с. 19].

За висновком К. Коданьоне, попри суттєві розбіжності, всі теоретичні моделі, що застосовуються для вивчення міграційної політики, є лише варіантами найбільш поширених у науці і пояснюють міграційну політику як концептуально близьку до політики у сфері праці чи зовнішньої політики, відповідають більше окремим конкретним випадкам, ніж забезпечують системне розуміння досліджуваного феномену [55, с. 31].

Пошуку більш комплексного погляду на міграційну політику може слугувати ідея Е. Мейера, який писав, що міграційна політика є результатом взаємодії різних чинників соціально-економічного і зовнішньополітичного характеру, а також залежить від основних характеристик міграційного потоку і відрізняється залежно від того, чи йдеться про трудову міграцію, переселенську міграцію або пошуки притулку. Е. Мейер називає п'ять соціально-економічних та зовнішньополітичних чинників: стан економіки, інтенсивність та склад міграції, війни, пріоритети зовнішньої політики, співвідношення расистських та ліберальних поглядів у суспільстві.

Позиція Е. Мейера, на думку низки дослідників, є наразі найбільш прийнятною для аналізу міграційної політики. Її недолік, як і більшості розглянутих вище аналітичних моделей, полягає у тому, що вона базується передовсім на досвіді розвинених країн.

Хоча цілісної теорії міграційної політики поки що не існує, наукові підходи, які використовуються в сучасних дослідженнях, дають змогу розглядати міграційну політику як сферу взаємодії стратегій мігрантів та політики держав їхнього походження та призначення, а не лише як відображення демографічних чи економічних чинників.

## **2.3. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ**

Після закінчення Другої світової війни у міжнародному праві були сформульовані універсальні права людини. Вони знайшли відображення і розвиток у низці міжнародних угод щодо регулювання міграційних процесів, головний зміст яких полягає у захисті прав мігрантів при повній повазі до компетенції суверенних держав регулювати допуск на свою територію.

Передусім треба назвати **Загальну декларацію прав людини** від 10 грудня 1948 р., розроблену ООН як візирець, до якого мають прагнути всі народи. Під цим документом стоїть підпис України як однієї із засновниць ООН. Декларація не має юридичної сили, проте більшість її положень становлять нині міжнародне звичаєве право. Для сфери міграції особливе значення мають статті, відповідно до яких кожна людина має право на вільне пересування і вибір місця проживання в межах своєї держави, а також може залишити будь-яку країну, включаючи власну, і повернутися до своєї країни (стаття 13); кожна людина має право шукати притулку від переслідувань у інших країнах і користуватися цим притулком (стаття 14).

Розроблені в Декларації принципові положення було розвинено у двох загальних конвенціях про права людини – **Міжнародному пакті про громадянські і політичні права** та **Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права** від 16 грудня 1966 р. Ці документи захищають усіх людей, незалежно від їхнього громадянства та правового статусу, отже, і мігрантів. Завдяки їм положення про свободу пересування,

право виїжджати та повертатися набули юридичної сили. Пакт про громадянські та політичні права забороняє нерівноправність між громадянами та іноземцями, які проживають у тій чи іншій країні, за винятком деяких політичних прав (виборче право, державна служба). Відповідно до статті 13 Пакту іноземцям, які законно перебувають на території держави, забезпечується захист від незаконного вислання. Вкрай важливими для мігрантів є положення, спрямовані проти рабської та примусової праці, безпідставних арештів чи затримань, на забезпечення доступу до правосуддя тощо. Пакт про економічні, соціальні та культурні права зобов'язує державу створювати для всіх її мешканців, незалежно від їхнього громадянства, належні умови праці та проживання, охорони здоров'я, реалізації культурних прав.

Стандарти поведінки з мігрантами містяться також у низці універсальних міжнародно-правових угод, які прямо не стосуються міграційної сфери. Це, наприклад, **Конвенція ООН про заборону всіх форм расової дискримінації (1965)**, яка забороняє дискримінацію на основі раси, кольору шкіри, громадянського чи етнічного походження. **Конвенція про права дитини (1989)** гарантує, що кожна дитина, яка перебуває на території, що підпадає під юрисдикцію тієї чи іншої держави, має право на ім'я та громадянство, особливо, якщо їй загрожує безгромадянство. Конвенція захищає право дитини на піклування обох батьків (норма, що виявляється вкрай важливою, якщо один із батьків не має легального статусу в державі), на доступ до освіти незалежно від правового статусу тощо. **Конвенція проти всіх форм дискримінації жінок (1979)** набуває дедалі більшого значення внаслідок фемінізації міграційних процесів. Важливою для міграційної сфери є також **Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів поведінки та покарання (1984)**. Вона забороняє вислання особи у країни, де їй можуть загрозувати тортури. Всі перераховані документи є для України чинними.

Комітет ООН із прав людини постійно працює над забезпеченням реалізації відповідних міжнародних домовленостей. Зважаючи на ризики у царині прав людини, на які наражаються мігранти, 1999 р. Генеральна асамблея ООН створила посаду

спеціального доповідача щодо прав людини мігрантів (*Special Rapporteur on Human Rights of Migrants*).

Широко визнаною державами світу є **Конвенція ООН 1951 р. про статус біженців** [244], що належить до числа найбільш підтриманих міжнародною спільнотою документів (ратифікована 145 країнами – членами ООН). Нею передбачаються мінімальні стандарти поведіння з біженцями. Найважливішим серед них є принцип невислання (*non-refoulement*), суть якого полягає у забороні видворення чи примусового повернення іноземця до країни, де існує загроза його життю або свободі. Відповідно до Конвенції біженцям має гарантуватися свобода віросповідання, право давати дітям релігійне виховання, право звертатися до суду, отримувати початкову освіту, державну допомогу тощо. У питаннях житла та працевлаштування ставлення до біженців має бути принаймні не менш сприятливим, ніж до інших іноземців. У Конвенції містяться положення про документи біженців, у т. ч. видачу проїзного документа для перетину державних кордонів у вигляді паспорта, їхню натуралізацію тощо. Права біженців невід’ємні від їхніх обов’язків щодо країни притулку, які полягають у виконанні законодавства цієї країни.

Оскільки на момент підписання Конвенції її дія поширювалася лише на біженців в Європі, які опинилися в цьому становищі до 1 січня 1951 р., тобто в результаті Другої світової війни, згодом виникла потреба у знятті цих обмежень. З цією метою 1967 р. було підписано Протокол, сторони якого беруть на себе зобов’язання щодо захисту біженців, передбачені Конвенцією, без встановлених нею часових та географічних обмежень (ратифікували 146 країн).

Україна приєдналася до Конвенції 1951 р. про статус біженців та Протоколу 1967 р. до неї у 2002 р.

Для забезпечення захисту біженців з 1 січня 1951 р. у структурі ООН було створено **Управління Верховного комісара у справах біженців** (УВКБ ООН), неполітичну установу, яка виконує гуманітарні та соціальні завдання, координує та організовує міжнародні гуманітарні акції по всьому світу. Крім допомоги у кризових ситуаціях, на УВКБ ООН покладаються пошуки тривалих рішень проблеми біженців відповідно до трьох можливих сценаріїв: повернення на батьківщину після нормалізації ситуації; облаштування в країні

першого притулку; переселення для проживання в іншу країну, яка погоджується прийняти біженця. Враховуючи, що значна кількість вимушених міграцій відбуваються в кордонах тих чи інших держав, з часом мандат УВКБ ООН був поширений також і на внутрішніх переміщених осіб (ВПО). Підмандатними УВКБ є також особи без громадянства, тобто такі, які не можуть розраховувати на захист жодної держави світу.

Верховний комісар ООН у справах біженців обирається Генеральною Асамблеєю. Відповідно до Статуту він може призначати своїх представників у країнах, де перебувають біженці (за згодою їх урядів). Представництво УВКБ ООН в Україні було відкрито 1994 р., 1996 р. між Урядом України та УВКБ було підписано угоду про співпрацю.

Історія виникнення УВКБ ООН певним чином пов'язана зі створенням ще однієї впливової міжнародної організації у сфері міграції, що донедавна не належала до структури ООН і була інкорпорована до неї лише 2016 р. у ході активізації міжнародного діалогу з питань міграції. Йдеться про **Міжнародну організацію з міграції (МОМ)**, що також розпочала свою діяльність 1951 р. Політичні дискусії навколо створення УВКБ та долі осіб, переміщених у результаті війни, видачі яких вимагав СРСР та його сателіти, і які в багатьох випадках з німецького полону потрапляли в радянські табори, зумовили рішення провідних західноєвропейських держав та США про утворення Міжурядового комітету з європейської міграції. Організація мала діяти поза рамками ООН, щоб уникнути критики й тиску з боку частини її членів. Вона займалася переселенням переміщених осіб у Європі до країн, які погоджувалися їх прийняти.

У 1980 р. назву організації було змінено, мандат розширено, відтоді вона працює по всьому світу. Основною метою МОМ є забезпечення права особи на свободу пересування, сприяння «нормативній міграції осіб, які потребують у цьому міжнародної допомоги». Цілі МОМ полягають у спрямуванні міграції з урахуванням інтересів країн еміграції та імміграції; переміщенні кваліфікованих людських ресурсів для сприяння економічному, соціальному та культурному прогресу; організованому переміщенню осіб, які бажають залишити власну країну і облаштуватися для постійного проживання в



іншій країні; посиленні спроможності держав щодо менеджменту міграційних процесів; розширенні міжнародної співпраці у відповідній сфері.

Членами МОМ є 162 країни. Вона має свої представництва у понад 150 країнах світу. Україна з 1993 р. була спостерігачем і стала дійсним членом МОМ у 2002 р. Представництво МОМ у Києві відкрито в 1996 р., відповідно до угоди між МОМ та Урядом України.

Важливою для регулювання міграцій та захисту прав мігрантів є відкрита для підписання 2000 р. **Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності**, а також додані до неї Протокол про запобігання та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї (приєдналися 171 країна – член ООН), Протокол проти незаконного ввозу мігрантів суходолом, морем чи повітряним шляхом (приєдналися 145 держав) [242]. Україна ратифікувала ці документи у 2004 р. Відповідно до них «незаконний ввіз мігрантів» означає забезпечення незаконного в'їзду в державу особи, яка не є її громадянином чи резидентом, з метою отримання прямо чи опосередковано будь-якої фінансової чи іншої матеріальної вигоди. Близьке до цього поняття «торгівля людьми» відрізняється тим, що передбачає застосування насильства, примусу та експлуатації людей, які розглядаються як товар. Протоколи передбачають міжнародну допомогу жертвам цих протиправних дій. Зобов'язання з надання допомоги покладаються як на країну походження, так і на країну перебування. Окремо зазначається, що протоколи не застосовуються для кримінального переслідування мігрантів, а лише осіб, які є організаторами чи пособниками злочинного перемитництва.

Значна кількість міжнародних документів стосуються працівників-мігрантів. Активну діяльність у сфері захисту їхніх прав здійснює Міжнародна організація праці (МОП), спеціалізована установа ООН, створена ще 1919 р. у рамках Версальських домовленостей у структурі Ліги Націй. Україна набула членства в ній у 1954 р.

У преамбулі до Статуту МОП завдання із захисту прав мігрантів міститься у переліку пріоритетних. Його розв'язанню сприяють основоположні конвенції МОП, зокрема, щодо свободи від примусової праці (Конвенції № 20 і № 105), рівної винагороди чоловіків

та жінок за працю рівної цінності (Конвенція № 100), свободи від дискримінації у сфері праці та занять (Конвенція № 111), свободи асоціацій та права на організацію і ведення колективних переговорів (Конвенції № 87 та № 98), ратифіковані Україною.

Безпосередньо питань міграції стосуються Конвенція № 97 «Про працівників-мігрантів» 1949 р. (станом на 2015 р. приєдналися 49 країн), та Конвенція № 143 «Про зловживання в галузі міграції і забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення» 1975 р. (приєдналися 23 країни) [241]. Україн важливими для соціального захисту мігрантів є Конвенція № 118 «Про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення» (1962), Конвенція № 152 «Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення» (1982). У 2013 р. набула чинності Конвенція про гідну працю домашніх працівників, значна частина яких є мігрантами. До жодного з цих документів наразі Україна не приєдналася.

Відповідно до **Конвенції № 97**, кожен член МОП зобов'язується надавати без дискримінації за ознакою національності, раси, релігії або статі іммігрантам, які законно прибувають на його територію, умови не менш сприятливі ніж ті, які існують для власних громадян, у питаннях заробітної плати, умов праці, членства у профспілках, проживання тощо. **Конвенція № 143** на додаток до прав у сфері працевлаштування передбачає забезпечення соціальних та культурних прав. Зокрема, у документі йдеться, що кожен член Організації «вживає всіх заходів з метою заохочення зусиль працівників-мігрантів і їхніх сімей щодо збереження їхньої національної й етнічної сутності та їхніх культурних зв'язків з країною походження, включаючи можливість надання дітям знання їхньої рідної мови». Конвенція зобов'язує поважати базові права людини незалежно від правового статусу мігрантів, тобто й тих, які працюють нелегально.

Конвенції МОП щодо працівників-мігрантів, однак, не є універсальними. Вони не поширюються на моряків, прикордонних мігрантів, представників вільних професій, самозайнятих (Конвенція № 97), стажистів та тих, хто перебуває у відрядженні (Конвенція № 143).

Це одна з причин, поряд із наростанням трудової міграції та її значення, винесення питання захисту прав працівників-мігрантів

на рівень ООН, у рамках якої 1990 р. було відкрито для підписання **Конвенцію про захист прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей** [245]. На травень 2017 р. до неї приєдналися 51 країна світу, ще 15 підписали, проте не ратифікували. Зокрема, до неї приєдналися такі великі експортери працівників-мігрантів, як Марокко, Мексика, Філіппіни. Водночас країни-реципієнти Конвенцію поки що не підписали.

Конвенція ООН включає більшість основних положень конвенцій МОП, проте виходить за їх рамки. Її сенс у гарантіях мінімальних прав для всіх мігрантів, у т. ч. не документованих, а також тих, на яких не поширюються конвенції МОП. Інша важлива особливість – неподільність конвенції. Тобто держави, які приєднуються до неї, не можуть виключати із сфери її застосування жодну категорію працівників-мігрантів. Захист, який передбачений конвенцією, має забезпечуватися мігрантам та членам їхніх сімей на всіх етапах міграційного процесу, тобто під час виїзду, переїзду та повернення. Документ зобов'язує держави регулювати міграційні процеси (створювати з цією метою спеціальні служби, які б розробляли та реалізовували міграційну політику, здійснювали накопичення та облік інформації, співпрацювали з відповідними службами інших країн, надавали необхідні послуги мігрантам), а також співпрацювати на міжнародній арені. До особливостей конвенції також належить те, що вона містить широке визначення поняття «сім'я» з урахуванням сучасних поглядів на цей інститут та особливостей різних культур.

У числі загальних міжнародно-правових документів у сфері міграції необхідно назвати також **Генеральну угоду з торгівлі послугами (GATS)** Світової організації торгівлі (1995), якою визначаються загальні правила торгівлі послугами, у т. ч. основні принципи забезпечення пересування осіб для надання послуг за кордоном. *GATS* трактує постачальників послуг як важливий фактор торгівлі та її зростання. Відповідно до *GATS* допускається присутність фізичних осіб – постачальників послуг на території держави, яка не є їхньою власною (четвертий спосіб постачання послуг, поряд із транскордонним постачанням, споживанням за кордоном та комерційною присутністю). Це може бути тимчасова присутність (наприклад,

майстри з ремонту, наладчики обладнання, бухгалтери тощо) або відносно тривала (представники фірм). Під *GATS* підпадають також постачальники освітніх послуг, тобто викладачі, самозайняті представники вільних професій, вчені тощо. Значна категорія постачальників послуг – це керівники, менеджери, юристи, аудитори, які працюють на транснаціональні компанії і переміщуються між країнами, перебуваючи в їх штаті. Хоча, за оцінками, у світовому розподілі торгівлі послугами на четвертий спосіб припадає лише 1,5 % їх вартості, значення торгівлі послугами загалом і четвертого їх способу зокрема зростає [185].

Перераховані міжнародно-правові акти, їхні основні положення лягли в основу домовленостей у сфері міграції на регіональному, зокрема європейському, рівні. В рамках Ради Європи 1950 р. було ухвалено **Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод** [256], де міститься низка важливих для становища мігрантів положень. Зокрема, у статті 5 йдеться, що «арешт або затримання людини, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, або людини, відносно якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції», може відбуватися лише відповідно до закону. Крім того, людина «має право на швидкий розгляд судом законності її затримання і на звільнення, якщо затримання є незаконним».

Конвенція не містить прямих вказівок на право користуватися притулком або в'їжджати на територію іноземної держави. Водночас, за висновками Європейської комісії з прав людини, стаття 3 Конвенції, де йдеться про заборону катування чи нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, однозначно засвідчує недопустимість вислання іноземця до тієї країни, де він наражатиметься на ризик такого поводження. Цей підхід неодноразово застосовувався Європейським судом з прав людини у справах про примусове повернення. У контексті захисту від вислання трактувалася також стаття 8 Конвенції, яка гарантує повагу до особистого та сімейного життя. Вона застосовувалася здебільшого щодо іммігрантів другого покоління або тих, які прожили у країні перебування більшу частину свого життя і вислання мало б призвести до порушення сімейних стосунків, розриву особистих соціальних та культурних зв'язків.

Важливе значення для мігрантів має Протокол № 4. Зокрема, його стаття 2 гарантує людині, яка легально перебуває на території держави, свободу пересування та вибір місця проживання, а також право кожного залишати країну, у т. ч. свою власну. Стаття 3 не допускає вислання громадянина з території його країни і забезпечує незаперечне право на повернення. Стаття 4 забороняє колективне вислання іноземців, тобто вимагає ретельного та об'єктивного вивчення будь-якої справи на індивідуальній основі.

Процедурні гарантії, що стосуються вислання іноземців, уточнюються у статті 1 Протоколу № 7, де йдеться, що іноземець, який законно проживає на території держави, не може бути висланий за її межі інакше ніж на виконання рішення, прийнятого відповідно до закону. Йому повинна бути надана можливість наводити докази проти свого вислання, вимагати перегляду справи, бути з цією метою представленим перед компетентним органом або призначеною цим органом компетентною особою.

Для України Європейська конвенція про захист прав і основних положних свобод людини набула чинності 1997 р.

Важливим документом для забезпечення прав мігрантів є **Європейська соціальна хартія** (переглянута 1996 р.) [254]. У преамбулі до неї зазначається, що соціальні права мають гарантуватися незалежно від раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, національного та соціального походження. У додатку до Хартії, а також Додатковому протоколі до неї, до числа осіб, які користуються гарантованими нею правами, включаються іноземці, які є громадянами інших країн, що підписали Хартію, і легально проживають або працюють на території відповідної країни.

Безпосередньо стосуються працівників-мігрантів статті 18 і 19. Про біженців йдеться у додатку до Хартії. Зміст відповідних положень полягає у гарантіях рівності соціальних прав між цими категоріями іноземців та громадянами.

У статті 18 йдеться про право займатися прибутковою діяльністю на території інших держав. З цією метою країни-члени визнають право громадян виїжджати за кордон з метою заробітку або підприємництва, зобов'язуються спрощувати формальності щодо

іноземних працівників та їхніх працедавців, застосовувати відповідне законодавство у ліберальному дусі.

Стаття 19 присвячена праву працівників-мігрантів, а також членів їхніх сімей, на захист і допомогу. Вона передбачає надання їм усієї повноти інформації щодо порядку міграції, спрощення процедури переїзду, співпрацю між відповідними службами країн еміграції та імміграції. Для працівників-мігрантів, які на законних підставах перебувають у країні, встановлюється режим, не менш сприятливий, ніж для громадян, щодо умов і оплати праці, членства у профспілках, участі у колективних договорах, користуванні житлом, сплати податків, доступу до судових інстанцій. Країни, які підписали Хартію, домовилися також сприяти возз'єднанню сімей працівників-мігрантів, дозволити їм переказувати будь-яку частину заробітку на батьківщину. Зазначені права поширюються також на працівників-мігрантів, які працюють не за наймом, тобто самозайнятих. Під час перегляду Хартії статтю 19 було доповнено ще двома пунктами, які передбачають сприяння вивченню працівниками-мігрантами та членами їхніх сімей мови країни перебування, організацію навчання рідної мови дітей працівників-мігрантів.

Україна ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту) 2006 р. за винятком низки статей, серед яких і стаття 19.

На окрему увагу заслуговує **Європейська конвенція про правовий статус працівників-мігрантів** [255], відкрита для підписання 1977 р. Основним її принципом є рівність прав власних громадян та іноземців, які є громадянами країн, що підписали Конвенцію. Це відрізняє її від Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою основоположні права людини гарантуються незалежно від громадянської належності особи.

Норми Конвенції стосуються основних правових питань становища працівників-мігрантів: процедури найму, порядку проведення медичного огляду та професійного тесту, видачі дозволів на в'їзд, проживання та працевлаштування, порядку возз'єднання сім'ї, умов життя та праці, переказу на батьківщину зароблених коштів, соціального страхування та медичної допомоги, випадків розірвання контракту, звільнення і нового працевлаштування, підготовки до повернення на батьківщину.

Важливим є положення Конвенції про право працівника-мігранта, який втратив роботу не з власної вини, залишатися на території держави перебування протягом певного часу і шукати іншу роботу. Якщо дозвіл на перебування анульовано, мігрантові має бути надана можливість оскаржити це рішення.

Україна ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів 2007 р.

У лютому 2009 р. набула чинності ухвалена 2005 р. **Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми** [257]. Станом на 2017 р. її ратифікували усі 47 країн Ради Європи та Білорусь. Україна ратифікувала цей документ у 2010 р. За змістом Конвенція є ширшою, ніж протоколи до Конвенції ООН проти транснаціональної злочинності, про які йшлося вище. Вона поширюється на всі форми торгівлі людьми і всередині держави, і транснаціонального характеру, незалежно, пов'язані вони з організованою злочинністю чи ні.

У центрі конвенції – захист прав жертв торгівлі людьми. Зокрема, вона вимагає від держав запровадити спеціальні процедури для виявлення жертв та надання їм допомоги, серед яких можливість реабілітації, надання дозволу на проживання, передусім у разі співпраці з компетентними органами у справі розслідування злочину. Конвенція передбачає надання жертвам торгівлі людьми безплатної юридичної допомоги, компенсацій, а також закликає держави звільняти їх від покарання за незаконні дії, здійснені під примусом. Вона націлює на добровільне повернення жертв торгівлі людьми на батьківщину і надання їм допомоги у реінтеграції.

Конвенція уводить кримінальну відповідальність за торгівлю людьми, а також сприяння відповідним діям. Більше того, як кримінальний злочин вона класифікує свідоме користування послугами жертв торгівлі людьми.

Увага акцентується на заходах попередження цього негативного явища, зокрема, проведенні інформаційних кампаній, поширенні відомостей про можливості легальної міграції, координації між відповідними органами на національному рівні та міжнародній співпраці.

Серед багатосторонніх міжнародних інструментів, прийнятих у рамках Ради Європи, до проблем регулювання міграційних

процесів дотичні також Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992), Рамкова конвенція про захист прав національних меншин (1994), Європейська конвенція про громадянство (1996), велика кількість резолюцій та рекомендацій, які ухвалювалися з багатьох конкретних питань. Ціла низка документів Ради Європи стосується захисту біженців. Це Угода про відміну віз для біженців (1959), Угода про передачу відповідальності щодо біженців (1980), Резолюція про притулок для осіб, яким загрожує переслідування (1967), Декларація про територіальний притулок (1977), Рекомендації щодо гармонізації національних процедур стосовно притулку (1981), Рекомендації щодо захисту осіб, які формально не визнані біженцями відповідно до Конвенції 1951 р. (1984), тощо.

Крім загальних міжнародних інструментів, існують також численні **двосторонні угоди**, спрямовані на регулювання певних конкретних міграційних питань. Це домовленості, які стосуються візового та прикордонного контролю, порядку реадмісії, сприяння поверненню нелегальних мігрантів на батьківщину, питанням громадянства тощо. Найбільше угод присвячено трудовій міграції та гарантіям трудових та соціальних прав працівників.

Двосторонні угоди про працевлаштування почали з'являтися після закінчення Другої світової війни, коли розвинені держави потребували для відбудови економіки додаткових робочих рук. Наприклад, між 1942 та 1964 рр. до США в рамках американсько-мексиканської програми «Брасеро» було допущено 5 млн мексиканських сільськогосподарських працівників. У 1950–1960-ті роки західноєвропейські країни, які залучали робітників з-за кордону, уклали з країнами – постачальниками мігрантів десятки угод, якими визначалися процедури вербування робочої сили, гарантії прав робітників.

У 1990-ті роки ця форма співпраці у сфері трудової міграції почала відроджуватися. Найактивніше такі угоди укладалися впродовж нульових років XXI століття. За даними обстеження, проведеного МОМ, 66 охоплених ним держав уклали 595 двосторонніх угод з питань міграції. Щорічно підписувалося до 30 угод, або втричі більше, ніж 20 років тому. Понад половину з таких угод стосувалися



матеріальних прав мігрантів та виплат із фондів соціального страхування, 18 % – процедур працевлаштування, 12 % – відрядження за кордон стажистів та молодих спеціалістів, ще 5 % – сезонної міграції [246].

Нещодавно підписані угоди відрізняються від попередніх тим, що стосуються не лише механізмів рекрутування робочої сили, а й спрямовані на поглиблення регіональної інтеграції, запобігання нелегальній міграції, захист прав мігрантів, забезпечення позитивного впливу міграції на розвиток. Найчастіше в них ідеться про регулювання тимчасової, циркулярної, тобто систематично повторюваної міграції [235].

Домовленості про працевлаштування можуть вирішувати питання певних категорій мігрантів (наприклад, медперсоналу, сільгосппрацівників), враховувати зміни на ринку праці (зокрема, шляхом щорічного встановлення квот), справедливо розподіляти відповідальність між країнами призначення та походження щодо організації рекрутування, інструктажу, переїзду, соціального захисту мігрантів тощо.

Серед європейських країн найбільше угод про працевлаштування підписано Швейцарією (переважно з сусідніми країнами), Німеччиною та Францією, які здебільшого стосуються сезонної робочої сили. Активно укладають такі угоди країни Південної Європи, що нещодавно перетворилися на країни призначення мігрантів. Зокрема, Іспанія має домовленості з Еквадором, Колумбією, Марокко, Домініканською Республікою. Підписала вона й угоду з Україною.

Для країн походження двосторонні угоди є механізмом, який забезпечує громадянам ширший доступ на міжнародний ринок праці. Вони можуть надавати певні преференції. Наприклад, якщо країна-реципієнт встановлює квоти прийняття іноземних працівників, то для держав, з якими підписано двосторонні угоди, може виділятися окрема квота (такий підхід, наприклад, застосовує Італія). Але найголовніше, що двосторонні угоди є вагомою протидією кримінальним діям з нелегального переправлення мігрантів та торгівлі людьми, надексплуатації мігрантів та порушенню їхніх прав. Угоди, як правило, містять норми, які гарантують працівникам-мігрантам

рівні права у сфері праці та соціального страхування, до них може додаватися типовий контракт, де прописані мінімальні стандарти зарубіжного працевлаштування. Угоди можуть містити також положення щодо прав мігрантів на переказ коштів, зароблених за кордоном, на батьківщину, або щодо можливостей країни-донора підтримувати зв'язки із своєю діаспорою у країні перебування.

Крім того, у країнах-донорах двосторонні домовленості розглядаються як інструмент економічної інтеграції. Вдалими прикладами їх дієвості є досвід низки центральноєвропейських країн, які в першій половині 1990-х років підписали відповідні угоди з Німеччиною. Вони стосувалися сезонної міграції, відряджень з метою стажування та роботи за контрактами і відіграли позитивну роль у посиленні процесу європейської інтеграції країн регіону на стадії підготовки до вступу до ЄС.

Зацікавленість країн-реципієнтів у двосторонніх домовленостях не така очевидна. Разом із тим міждержавні угоди, відповідно до яких імпортуються працівники певної кваліфікації у визначеній кількості та на визначений термін, дають змогу забезпечити потреби в іноземній робочій силі та, водночас, захистити національний ринок праці від небажаних іноземців.

Ще один важливий мотив країн призначення полягає у протидії нелегальному в'їзду шляхом відкриття певних легальних каналів для міждержавних переміщень. Такий крок, крім іншого, виступає додатковим аргументом у заохоченні країн походження мігрантів до спільного регулювання міграційних процесів у напрямі запобігання нелегальній міграції та здійснення процедур реадмісії.

Інколи укладення двосторонніх угод із працевлаштування має ширший політичний контекст і покликано підкреслити або закріпити історичні зв'язки, наприклад, між колишніми метрополіями та колоніями. Зокрема, Велика Британія застосовує для країн Британської Співдружності схему допуску молодих людей від 17 до 30 років на строк до двох років з метою тимчасової роботи. Відповідну угоду уклала Португалія з Кабо-Верде.

Інтереси країн призначення відображаються у двосторонніх угодах через розроблення різних схем рекрутування іноземних працівників, що включають професійну та мовну підготовку

потенційних мігрантів, процедури медичного та професійного тестування тощо. В них прописується також порядок регулювання на всіх фазах міграційного процесу, тобто виїзду, перебування, а також повернення.

В угодах, які стосуються працевлаштування кваліфікованих працівників, можуть міститися норми, що мають перешкодити негативним наслідкам «відпливу мізків» з країни походження, наприклад, зобов'язання щодо спільної підготовки кадрів, положення про повернення працівників тощо. Як приклад, можна навести домовленості між Великою Британією та країнами Британської Співдружності щодо працевлаштування медичного персоналу, вчителів тощо.

Попри значну кількість двосторонніх угод, сфера їхнього поширення та ефективність доволі обмежені. Країни призначення найчастіше уникають укладати подібні домовленості, а країни походження, що ініціюють переговори, не можуть досягти в них успіху: адже віднайти спільний інтерес непросто.

Розвиненим державам об'єктивно не вигідно обмежувати джерела поповнення робочої сили лише вихідцями з певної країни. В умовах, коли пропозиція на міжнародному ринку праці перевищує попит, вигідніше зберігати свободу вибору. Враховуючи постійні зміни ситуації на ринку праці, нерационально наперед брати на себе зобов'язання щодо прийняття іноземних працівників. Застереження щодо двосторонніх угод пов'язані також з громадською думкою, що, як правило, несприятливо налаштована стосовно імміграції.

Ще одна причина небажання країн-реципієнтів укладати угоди щодо працевлаштування – їх низька ефективність. За даними МОП, 25 % підписаних угод про працевлаштування взагалі не реалізуються на практиці. Навіть якщо вони виконуються, встановлені квоти найчастіше не вибираються. Причина – у негнучкому механізмі рекрутування працівників, тривалості та бюрократизованості цього процесу, а також у невідповідності попиту та пропозиції робітників.

Проти двосторонніх угод існують й інші застереження. Адже забезпечення захисту одних груп мігрантів нормами міждержавних

угод може сприйматися як несправедливе стосовно інших. Тому країни-реципієнти здебільшого воліють захищати права мігрантів засобами внутрішнього законодавства. Тим більше, що більшість із них є членами багатосторонніх міжнародно-правових домовленостей у сфері прав людини і вважають їх достатніми для захисту мігрантів.

У деяких випадках двосторонні угоди про працевлаштування містять положення щодо соціального страхування працівників-мігрантів, у деяких – відсилають до окремих двосторонніх угод.

Як правило, спеціальними угодами забезпечується запобігання подвійному оподаткуванню, визначається порядок визнання дипломів та кваліфікацій тощо.

Ще одна група угод у сфері міграції – про реадмісію, тобто передачу (прийняття) іноземців, які є порушниками правил в'їзду чи перебування, до країни, з якої вони походять чи прибули. Майже всі вони підписані після 1990 р. і розглядаються як важливий засіб боротьби з нелегальною міграцією.

Серед інших типів двосторонніх домовленостей у сфері міграції угоди про прикордонний рух, про спрощення візового режиму, запровадження безвізових поїздок громадян тощо.

Таким чином, упродовж останніх десятиліть було вироблено численні міжнародно-правові інструменти регулювання міждержавних міграційних переміщень. У них закладено загальновизнані стандарти поведінки з мігрантами, захисту їхніх прав, які наразі є обов'язковими для країн світу, імplementованими до законодавства більшості з них, слугують орієнтирами для вироблення національної міграційної політики.

## 2.4. АКТИВІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНОГО ДІАЛОГУ ТА ГЛОБАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ

Упродовж останнього десятиліття зв'язок міжнародної міграції і глобального розвитку, як і розвитку національних держав та окремих індивідів, привертав дедалі більше уваги дослідників та практичних політиків. Якщо наприкінці 1990-х років, як писав відомий британський дослідник міграційних процесів Стівен Кастлс (*Stephen Castles*), більшість осіб, які приймали політичні рішення, все ще сприймали міжнародну міграцію як загрозу безпеці та національній ідентичності, а не як можливість для співпраці та розвитку, то поступово ситуація почала змінюватися [125]. Наприкінці минулого – на початку нового століття дедалі частіше міжнародні актори ініціювали ширшу співпрацю у сфері міграції, що, за політичною логікою, в майбутньому мало б зумовити формування глобального режиму регулювання міжнародних переміщень населення, як це вже відбулося стосовно регулювання світової торгівлі.

Особливу активність виявили міжнародні організації, до мандатів яких належать питання міграції. Активно просували ідею вироблення узгоджених позицій у сфері міжнародної міграції також деякі національні уряди. Так, у 2001 р. конференція, скликана за ініціативою уряду Швейцарії в Берні, започаткувала так званий **Бернський процес**, тобто глобальні консультації урядів, міжнародних та неурядових організацій, науковців з метою аналізу та визначення спільних інтересів у регулюванні міграції [378, с. 286]. Важливим наслідком цих консультацій було досягнення згоди їх учасників у тому, що незалежно від того, чи є країна донором або

реципієнтом, чи її територія використовується мігрантами для транзиту, існують спільні інтереси, які полягають у збереженні дружніх міждержавних стосунків, зміцненні національної та міжнародної стабільності та безпеки, забезпеченні спільного управління кордонами, заохоченні економічного зростання та збереженні фінансової стабільності, запобіганні незаконному переправленню мігрантів та торгівлі людьми, забезпеченні захисту прав мігрантів, управлінні міграціями на основі суверенітету та верховенства права, заохоченні культурного збагачення, що спричиняє міграція.

Таким чином, міжнародне співробітництво у царині міграції є взаємовигідним і таким, що сприяє прогресивним змінам у глобальному масштабі. Воно дає змогу поєднати потреби у робочій силі у країнах призначення та її пропозицію у країнах-донорах, дещо урівноважити демографічний розвиток у світовому масштабі, виробити взаємовигідну політику інтеграції мігрантів у країнах призначення та їхнього повернення до країн походження, максимізувати ефект від використання грошових переказів мігрантів на батьківщину. Крім того, міжнародне співробітництво може сприяти співпраці з метою розвитку та подолання бідності у країнах, що розвиваються, прямим іноземним інвестиціям, ліквідації бар'єрів для міжнародної торгівлі. Взаємодія держав у сфері міграції підвищує ефективність боротьби з нелегальною міграцією, зокрема з торгівлею людьми.

Втіленням зростаючого інтересу міжнародної громадськості до міграційної проблематики стало створення у 2003 р. **Глобальної комісії з міжнародної міграції** (*Global Commission on International Migration, GCIM*). Вона була сформована за ініціативи Швеції та Швейцарії, підтриманих урядами Бразилії, Марокко та Філіппін. З часом до наглядової групи увійшли представники урядових структур ще близько 30 країн. Комісія складалася з 19 провідних світових експертів у сфері міграції. Її члени отримали мандат щодо таких напрямів діяльності: проведення дебатів щодо міграції із залученням урядів та інших політичних акторів; аналіз вад сучасних політичних підходів до міграції; вивчення зв'язку міграції та інших глобальних процесів; підготовка рекомендацій для Генерального секретаря ООН, урядів та інших структур.

Глобальною комісією було започатковано широку дослідницьку програму, проведено численні конференції та семінари із залученням як урядовців, так і науковців, представників громадянського суспільства. Регіональні консультації було організовано для Південно-Східної Азії, Близького Сходу та Середземномор'я, Африки та Південної Америки.

За результатами своєї діяльності Глобальна комісія дійшла висновку, що для сучасної практики регулювання міграції типовими є: недостатня співпраця між країнами-постачальниками та країнами-реципієнтами мігрантів; загальний низький рівень кооперації між державами; розрив між внутрішньополітичною практикою та основоположними принципами міжнародного права; гострий дефіцит національних та міжнародних механізмів поширення знань та обміну інформацією про міграцію; недостатня інституційна гнучкість державних структур, що перешкоджає оперативному реагуванню на виклики міграції.

Комісія визначила шість основних напрямів діяльності, необхідної для удосконалення управління міграційними процесами. Зокрема, на думку Комісії, уряди та міжнародна спільнота в цілому мають зосередити свої зусилля на: вирішенні проблем недобровільної міграції; впливі міграції на світову економіку; використанні економічних наслідків міграції для розвитку; врегулюванні проблем нелегальної міграції; забезпеченні соціальної єдності шляхом інтеграції мігрантів у країнах прийому; захисті людських прав мігрантів; посиленні здатності урядів до управління міграційними процесами.

Підсумковим результатом діяльності комісії була підготовка узагальнюючої доповіді та її направлення Генеральному секретареві ООН. У доповіді містилися 33 конкретні рекомендації для використання при формуванні міграційної політики на національному, регіональному та глобальному рівнях [375]. Доповідь Глобальної комісії стала важливим імпульсом для організації дискусії з проблем міграції на найвищому рівні в рамках ООН.

Уперше проблема міграції як глобальна обговорювалася в ООН ще 1994 р. під час Всесвітньої конференції з народонаселення в Каїрі. Тоді була висунута ініціатива скликання всесвітнього форуму

з цього питання [46]. Проте більшість країн світу вважали, що така масштабна зустріч не на часі. В основі висловлюваних застережень – амбівалентність політичних оцінок міграції, що проявлялася і на національному, і на міжнародному рівнях, коли частина країн виступала за беззастережне визнання їхнього суверенного права регулювати, хто і на яких умовах може прибувати на їх територію, тоді як інша бачила перспективи регулювання міграційних процесів шляхом міжнародного співробітництва.

Політична чутливість міграційної проблематики, внаслідок якої дебати навколо відповідних питань могли скоріше роз'єднати, ніж об'єднати світову громадськість, стала причиною того, що при формуванні Цілей розвитку тисячоліття, тобто основного дорожнього розпису розвитку людства, розрахованого на перше п'ятнадцятиліття XXI ст., ні внутрішня, ні зовнішня міграції не згадувалися.

Проте поступово заангажованість ООН та її структур міграційними питаннями зростала. У доповіді 2002 р. «Посилення Організації Об'єднаних Націй: порядок денний подальших змін» тогочасний Генеральний секретар ООН Кофі Аннан виділив міграцію як пріоритетне для світового співтовариства питання [253]. Він заступив посаду свого спеціального представника з питань міграції та розвитку і призначив на неї колишнього голову Міжнародної організації торгівлі, главу Лондонської школи економіки Пітера Сазерленда.

Для координації зусиль різних міжнародних організацій під егідою ООН було створено **Глобальну групу з міграції**, до складу якої увійшли керівники Міжнародної організації праці (МОП), Фонду ООН з народонаселення, Офісу Верховного комісара ООН з прав людини, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНП ООН), Програми ООН з розвитку (ПРООН), інших програм, органів та спеціалізованих установ ООН, які працюють у сфері міграції, а також регіональних комісій ООН. Членами Глобальної групи є також представники Міжнародної організації з міграції (МОМ) та Світового банку. Регулярні зустрічі та консультації на рівні керівників провідних міжнародних відомств



мали сприяти координації міжнародної політики та практичної діяльності в сфері міграції, ефективній імplementації міжнародних та регіональних домовленостей щодо регулювання міграційних процесів.

Широкі міжнародні дискусії з питань міграції та її впливу на глобальний розвиток дали змогу винести проблему на найвищий рівень. Уперше в історії обговорення міграційних питань у такому форматі відбулося у вересні 2006 р. в рамках 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. **Діалог з питань міграції на найвищому рівні** був організований у формі чотирьох пленарних засідань та чотирьох круглих столів. У них взяли участь представники урядів, міжнародних організацій, неурядових організацій та громадськості.

Учасники обговорення наголосили на глобальному характері міжнародної міграції. Вони підтвердили, що міжнародна мобільність зростає, торкається практично всіх країн світу і може відігравати позитивну роль у розвитку, якщо підкріплюватиметься правильною політикою. У виступах підкреслювалось, що особлива увага має бути приділена причинам міграції, оскільки часто вона є не результатом вільного вибору, а вимушеною дією, а також проблемі запобігання нелегальній міграції, експлуатації мігрантів, торгівлі людьми.

Було визнано, що міграція, розвиток та права людини тісно пов'язані, що мігрантські спільноти можуть суттєво допомогти і країнам походження, і призначення, проте необхідно протидіяти всім формам дискримінації та нетерпимості, сприяти громадському визнанню внеску мігрантів у поступ суспільства. При цьому національні стратегії мають бути підкріплені тісним двостороннім, регіональним та багатостороннім співробітництвом [252].

За результатами засідання Генеральної Асамблеї було прийнято Резолюцію «Міжнародна міграція і розвиток» [248], в якій підкреслювалася користь міжнародної міграції для глобального співтовариства, проте визнавалося, що вона ставить перед ним нові проблеми, для розв'язання яких необхідно продовжувати діалог та поглиблювати міжнародну співпрацю. Враховуючи значний потенціал міжнародної міграції, який має бути використаний в інтересах розвитку і країн походження, і країн призначення, а також самих мігрантів, за

рішенням Генеральної Асамблеї було започатковано щорічне проведення **Глобального форуму з міграції та розвитку** (*Global Forum on Migration and Development, GFMD*), широкого зібрання, участь в якому є добровільною, а рішення не є обов'язковими.

Форум відкритий не лише для держав та міжнародних організацій, а й для акторів громадянського суспільства. Його неформальний характер забезпечує зручні умови для вільного спілкування, обміну корисним досвідом, розгляду не лише загальних, а й цілком конкретних питань, ініціатив, проектів. Такий формат є результатом компромісу, досягнутого членами ООН, одні з яких вважали за необхідне, щоб питання міграції систематично обговорювалися на рівні Організації Об'єднаних Націй, хоча інші цю думку не підтримували.

Глобальний форум з міграції та розвитку збирається щорічно в одній із країн – членів ООН, що зголошується його прийняти. Для підтримки процесу сформовані гнучкі організаційні структури, серед яких: т. зв. «трійка», що складається з попереднього, нинішнього та наступного голови Форуму; керівна група з представників урядів, які підтримують проведення Форуму; т. зв. «друзі Форуму» – відкритий для будь-яких країн – членів ООН консультативний орган; національні «фокусні пункти», тобто державні службовці високого рівня, визначені для узгодження питань щодо проведення Форуму; відділ підтримки, покликаний надавати допомогу голові Форуму в адміністративних та логістичних питаннях, що функціонує за підтримки МОМ.

Перший із глобальних форумів з міграції та розвитку відбувся в 2007 р. у Брюсселі (Бельгія). Основну увагу при обговоренні було приділено підвищенню ефективності використання переказів мігрантів на батьківщину в інтересах розвитку країн походження, досвіду розроблення політики стимулювання повернення мігрантів шляхом заохочення дрібного підприємництва, технічним та організаційним питанням підвищення доступності, зменшення вартості систем переказів грошей.

У наступні роки господарями Форуму виступали уряди Філіппін (2008), Греції (2009), Мексики (2010), Швейцарії (2011), Маврикію (2012), Швеції (2014), Туреччини (2015), Бангладеш (2016), Німеччини (2017).

На думку експертів, з часом Форум переріс рамки звичайної щорічної міжнародної зустрічі, набув помітного авторитету у політиків та урядових структур, сприяв трансформації їх ставлення до міграції та удосконаленню політичної та практичної діяльності. Він також покращив можливості для налагодження співпраці між урядами, громадянським суспільством, приватним сектором, міжнародними організаціями.

Зацікавленість в участі у Форумі, на який щорічно прибували делегації понад 160 країн, довела актуальність і важливість широкого міжнародного обговорення міграційних питань. Тому вже у грудні 2008 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила резолюцію щодо продовження процесу шляхом проведення другого **Глобального діалогу на найвищому рівні** у рамках 68-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН.

Удруге обговорення міграційних проблем на найвищому рівні відбулося 3–4 жовтня 2013 р. Йому передував обмін думками, зокрема, за участі 300 представників громадянського суспільства, учасники якого зауважили, що значення міжнародної міграції наразі виходить за рамки економіки і охоплює численні соціальні, культурні, екологічні аспекти, висловили різноманітні пропозиції щодо удосконалення управління міграціями на національному, регіональному та глобальному рівнях.

Основні положення ініціатив, висловлених під час другого глобального діалогу на найвищому рівні, зводяться до такого: працівники-мігранти не лише «фактор виробництва», а й люди, права яких необхідно поважати; особливу увагу необхідно приділити захисту вразливих груп мігрантів (жінок, дітей та підлітків) від насильства, дискримінації та ксенофобії; всі діти-мігранти, незалежно від правового статусу, повинні мати доступ до охорони здоров'я, освіти, правосуддя, реєстрації при народженні; розширення легальних каналів міграції може сприяти зменшенню нелегального транспортування мігрантів, зловживань та експлуатації, торгівлі людьми; пріоритетним напрямом має стати удосконалення інформаційно-статистичної бази для розроблення міграційної політики; необхідно протидіяти негативному сприйняттю мігрантів, боротьбі із негативними стереотипами в суспільствах,

що приймають; для зменшення вартості міграції потрібно усунути недобросовісних посередників, сертифікувати агентства з працевлаштування, визнавати дипломи і кваліфікації, набуті за кордоном; попри значний внесок мігрантів у розвиток, за зменшення бідності та прогрес економіки несуть відповідальність уряди; міграційна проблематика має бути включена в стратегії національного розвитку [247].

За результатами діалогу було прийнято Декларацію, в якій керівники країн ООН засвідчили свою готовність діяти в напрямі розроблення ефективного і всеохоплюючого порядку денного з питань міжнародної міграції, який би включав аспект розвитку і забезпечував дотримання прав людини шляхом підвищення ефективності партнерства всіх зацікавлених сторін [240]. Окремо підкреслювалася необхідність міжнародного співробітництва у вирішенні проблем неврегульованої міграції, протидії торгівлі людьми, захисту мігрантів – жінок та дітей тощо.

Важливо, що другий Глобальний діалог з питань міграції збігся у часі з дебатами щодо порядку денного в області розвитку на період після 2015 р., тобто уточнення цілей, сформульованих у Декларації тисячоліття. При опрацюванні подальших планів людства, спрямованих на досягнення глобального партнерства, яке має забезпечити інклюзивний економічний розвиток, інклюзивний соціальний розвиток, мир та безпеку, сталий розвиток оточуючого середовища, держави – члени ООН погодилися, що людська мобільність є одним із ключових чинників прогресу і має бути адекватно врахована при виробленні орієнтирів до 2030 р.

В ухваленій Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 р. Декларації «Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку до 2030 року» визнавалася роль міграції для розвитку, містився заклик посилити міжнародну співпрацю для забезпечення керованої та безпечної міграції, захисту прав мігрантів, незалежно від їх правового статусу. В документі зазначено, що мігранти, біженці, внутрішні переміщені особи належать до найменш захищених категорій населення, вони мають бути захищені від торгівлі людьми, примусової праці, мати належний доступ до освіти, отримувати підтримку під час повернення на батьківщину.

Значна частина сформованих у Декларації цілей та завдань безпосередньо стосуються міграційної сфери. Вони передбачають сприяння впорядкованій, безпечній, законній і відповідальній міграції, у т. ч. за допомогою планованої та добре продуманої міграційної політики; запобігання насиллю, торгівлі людьми, примусовій праці; забезпечення людей незалежно від міграційного статусу документами, що посвідчують особу; забезпечення трудових прав і належних умов праці для працівників-мігрантів; зменшення операційних витрат, пов'язаних з міжнародними переказами до щонайбільше 3 % та ліквідації каналів переказів, де ці витрати перевищують 5 %; збільшення кількості стипендій, які надаються вихідцям із країн, що розвиваються, для навчання в розвинених країнах [251]. Не менш важливі в контексті міжнародної міграції цілі стосовно подолання злиденності та соціального виключення, забезпечення гендерної рівності, протидії дискримінації тощо.

На виконання сформульованого в Порядку денному сталого розвитку завдання щодо забезпечення впорядкованої та безпечної міграції у вересні 2016 р. у Нью-Йорку керівники 193 країн ООН ухвалили Нью-Йоркську декларацію щодо біженців та мігрантів, де підтвердили свій намір забезпечувати безпеку та права мігрантів, надавати підтримку країнам, які приймають значну кількість біженців, сприяти інтеграції мігрантів в інтересах і прибулих, і приймаючих громад, протидіяти расизму, дискримінації та ксенофобії; посилити глобальну співпрацю у управлінні міграціями [250].

У Декларації містяться також конкретні плани, що впливають із зазначених зобов'язань. Зокрема, йдеться про розроблення глобальної угоди про безпечну, впорядковану та регульовану міграцію. Це означає, що міграція, як і інші сфери міжнародних відносин, регулюватиметься на основі загальноприйнятих принципів та підходів. Частиною цієї угоди мають стати принципи поведіння з мігрантами, які перебувають у вразливій ситуації, передовсім з дітьми, розлученими з сім'єю. Країни – члени ООН запланували також ухвалити глобальну угоду про біженців, погодившись таким чином із необхідністю більш справедливого розподілу відповідальності за надання притулку та допомоги біженцям.

Як додаток до Нью-Йоркської декларації затверджено Комплекс заходів щодо біженців – керівництво, яке має допомогти міжнародній спільноті адекватно реагувати на масові вимушені переміщення людей. Рекомендації, викладені в Комплексі, покликані забезпечити швидке застосування необхідних заходів із допуску та прийому біженців; задоволення їхніх нагальних поточних потреб; надання допомоги державам/регіонам/громадам, що приймають біженців; розширення можливостей для пошуку довготривалих рішень щодо біженців.

Запропонований підхід, на відміну від стандартних гуманітарних програм, відзначається більшою комплексністю, покликаний забезпечити розв'язання проблем масових недобровільних переміщень з урахуванням інтересів і біженців, і суспільств прийому. Він вирізняється залученням широкого кола зацікавлених сторін, тобто центральної та місцевої влади, міжнародних організацій, громадянського суспільства, бізнесу, самих мігрантів.

Таким чином, на тлі масштабної біженської кризи, викликаной війною в Сирії, глобальний діалог щодо міграції значно активізувався. Криза підтвердила необхідність розроблення комплексної стратегії розв'язання пов'язаних із переміщеннями населення проблем з урахуванням гуманітарних міркувань, потреб розвитку та проблем безпеки. На порядок денний світової спільноти поставлено досягнення глобальних домовленостей у сфері регулювання міжнародних міграцій, вироблення спільних стандартів поведінки з мігрантами та біженцями, їх затвердження міжнародно-правовим документом. Уперше в історії такий документ має бути підготовлений та обговорений уже в 2018 р.

Розділ III

## **МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

У світі вироблені численні регіональні домовленості щодо регулювання міграційних процесів. Їх найбільш розвиненим і різнобічним прикладом є спільна міграційна політика Європейського Союзу. Вона варта першорядної уваги, адже, з огляду на євроінтеграційні прагнення України, напрацювання ЄС у цій сфері мають враховуватися при удосконаленні міграційної політики нашої держави. Крім того, країни ЄС є чи не основним напрямом міграції населення України, тому міграційна ситуація та міграційна політики в Європі вочевидь впливає на міграційну поведінку українців. У розділі подано короткий огляд міграційних процесів у Європі, історії формування спільної міграційної політики ЄС, її основних напрямів, пошуків відповіді на виклики сучасної міграційної кризи.

### 3.1. МІГРАЦІЯ У ЄВРОПІ

Трансформація Європи з континенту, що постачав переселенців за океан, у територію призначення численних мігрантів відбулася відносно недавно. Міграційний перехід, тобто скорочення відпливу населення і, натомість, наростання його припливу, в Північно-Західній Європі розпочався наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років, а у Південній – лише впродовж 1980-х років. У центрально-європейських країнах, таких як Польща, Чехія, Угорщина, ознаки міграційного переходу спостерігаються з кінця минулого століття.

Склад іммігрантів у Європі відображає кілька хвиль імміграції повоєнного часу. На початку 1960-х років країни Західної Європи в умовах економічного зростання та нестачі трудових ресурсів почали імпортувати робочу силу з-за кордону. Її джерелом були передусім південноєвропейські країни. Впродовж 1950–1970-х років сюди мігрували 2,3 млн італійців, майже 2 млн португальців, 1,5 млн іспанців, 600 тис. греків, близько 1 млн вихідців з тогочасної Югославії. Загалом міграція з Південної Європи в цей період оцінюється в 7–10 млн осіб [139, с. 18].

З часом регіон рекрутування робітників розширювався. У західноєвропейських країнах працювали сотні тисяч турків, алжирців, вихідців з інших країн Північної Африки та Близького Сходу, а також більш віддалених колишніх колоній. У середині 1970-х років у Великій Британії, Бельгії, Швейцарії один із чотирьох промислових робітників був іноземцем, а в Німеччині – один із семи [163]. Рекрутування іноземної робочої сили відбувалося в рамках цілеспрямованої державної політики. Німеччина мала свої вербувальні місії в основних



країнах – експортерах робочої сили. У Франції було створено спеціальний офіс імміграції. Країни-реципієнти підписали з країнами-донорами низку двосторонніх угод.

Важливим джерелом імміграції була також репатріація європейців унаслідок деколонізації. До Нідерландів повернулися 300 тис. осіб, до Великої Британії – 750 тис. У 1950-ті роки до Франції прибули 20 тис. осіб з Південно-Східної Азії, а після 1962 р. – майже 1 млн з Алжиру. До Португалії у 1970-ті роки в'їхали 750 тис. осіб з Мозамбіку та Анголи. Переважно це були вихідці з метрополій та їхні нащадки – загалом, за оцінками, до 7 млн осіб [163]. Крім того, серед іммігрантів були численні представники корінних народів колоній: військовослужбовці колоніальних сил, працівники колоніальної адміністрації, колаборанти з правлячих кіл. Зазвичай їм надавалася не лише можливість в'їзду, а й громадянство колишніх метрополій.

Унаслідок деколонізації та трудової міграції кількість іноземців у Європі з 1950 р. до 1975 р. більш ніж подвоїлася.

Нафтова криза 1973–1974 рр. стимулювала перехід до енергозберігаючих технологій, реструктуризацію економіки на користь наукоємних виробництв. Потреби у додатковій робочій силі зменшилися, політика залучення іноземних працівників була переглянута. Встановлено жорсткі імміграційні правила, запроваджено програми повернення трудових мігрантів на батьківщину.

Однак ці заходи не зменшили імміграцію, а лише змінили її північну модель. «Робітники-гості», як їх називали, втративши можливість здійснювати періодичні тимчасові виїзди на заробітки, намагалися залишитися у країнах працевлаштування на тривале перебування, перевозили сюди сім'ї. Іммігрантське населення в Європі продовжувало зростати як за рахунок об'єднання сімей, так і внаслідок відносно вищих рівнів народжуваності в родинах прибулих.

Склад іммігрантів у Європі також зазнав змін. Велика частина вихідців з Південної Європи повернулася на батьківщину завдяки динамічному розвитку своїх країн. Так, із країн ЄС репатріювалися до півмільйона іспанців, понад половину грецьких емігрантів повоєнної доби. Натомість імміграція з країн поза межами континенту лишалася інтенсивною, частка вихідців з неєвропейських країн серед іммігрантського населення зростала.

Змінювалася географія розміщення іммігрантів у Європі. Швидкий розвиток півдня континенту та значне скорочення народжуваності зумовили дефіцит робочої сили. Потреба у додаткових робочих руках, а також той факт, що Італія, Іспанія, Португалія, Греція тривалий час були донорами населення і не мали механізмів регулювання імміграції, тоді як процедури в'їзду до Північно-Західної Європи постійно ускладнювалися, перетворили ці країни на нові центри тяжіння для іммігрантів, хоча за рівнем заробітків і умов праці вони значно поступалися західноєвропейським.

Поряд із традиційними виникли нові міграційні зв'язки між країнами, які меншою мірою залежать від мовної чи культурної спорідненості, спільного історичного минулого. Зокрема, чисельну трудову міграцію до країн Південної Європи становили східноєвропейці. Водночас, унаслідок традиційних зв'язків та потужних діаспор, для Великої Британії і надалі була характерна міграція з Індії та Пакистану, для Франції – з Алжиру, для Бельгії – з Конго і т. ін.

Помітним каналом в'їзду до Західної Європи був пошук притулку. Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років, тобто в період руйнування тоталітарних режимів у Східній Європі, приплив біженців значно посилювався за рахунок вихідців із цих країн. Передусім це були представники етнічних меншин. Так, Німеччина прийняла майже 4,5 млн етнічних німців з Польщі, Румунії, Казахстану, Російської Федерації, 63% з яких – після 1989 р. Численний репатріаційний потік було спрямовано до Греції. Це були т. зв. понтійські греки з колишнього СРСР (понад 150 тис. осіб), представники грецької меншини з Албанії, охопленої війною Югославії. До Туреччини впродовж 1989 р. в'їхали 300 тис. осіб турецького походження з Болгарії, сюди переїжджали також етнічні турки з колишнього СРСР. На півночі континенту Фінляндія приймала біженців з числа етнічних фінів з Естонії та Росії. До Угорщини прямували етнічні угорці з Румунії, а також автономного краю Воеводина Республіки Сербія.

У 1990-х роках когорта біженців суттєво поповнилася внаслідок війни в Югославії та конфліктів, що супроводжували розвал СРСР. 1992 р. за притулком в Європі звернулася рекордна кількість

осіб – 695 тис. (у 1980-ті роки – близько 100 тис. на рік), понад половину з яких клопоталася про набуття статусу біженця в Німеччині.

На межі тисячоліть завдяки замиренню конфліктів у Європі, чисельність шукачів притулку зменшилася, а основним каналом прибуття іммігрантів знову стала трудова міграція. Важливе місце в цьому потоці посідає в'їзд висококваліфікованих працівників та менеджерів. Значно збільшилася кількість іноземних студентів. Разом із тим європейські країни залучають і малокваліфіковану робочу силу, використовують працівників-мігрантів у сільському господарстві, будівництві, домашньому обслуговуванні. Види міграції до Європи, як і країни походження мігрантів, набули небаченої раніше різноманітності.

Найпотужнішим міграційним потоком нульових років треба назвати внутрішню регіональну міграцію, передусім у рамках Європейського Союзу, що було наслідком активних євроінтеграційних процесів. Вона значно інтенсифікувалася в результаті розширення ЄС. Лише упродовж першого року після набуття членства в Євросоюзі (2004) до «старих» країн-членів з Литви виїхали 3,3 % працездатного населення, з Латвії – 2,3 %, Словаччини – 1,3 %, а з Польщі – до 4 %. Поляки становлять найчисельнішу групу мігрантів – громадян країн ЄС, на другому місці – румуни. За даними останніх переписів населення (2011 р.), в інших країнах ЄС проживають 12,5 % народжених на території Румунії, майже 11 % народжених у Польщі [139, с. 21].

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. дещо уповільнила міграційні процеси. Однак більшою мірою вона позначилася на внутрішньоєвропейській міграції, тоді як імміграція з-поза меж Європи скоротилася ненабагато. Зменшився відплив населення із Східної Європи, помітним був зворотний потік, передусім до Польщі, де економічні показники залишалися стабільними. Натомість з Південної Європи, де криза була особливо гострою, населення знову почало виїжджати, передусім мігранти, які в'їхали сюди у попередні роки.

Завдяки активізації міграційних переміщень чисельність іммігрантів у Європі (ЄС-28) зростала гігантськими темпами. Особливої інтенсивності цей процес набув останніми роками. Лише впродовж

2015 р. до Європи прибули, за оцінками, 2,4 млн іммігрантів з-поза меж ЄС. Крім того, 2,3 млн громадян країн ЄС змінили країну проживання в межах Євросоюзу [416].

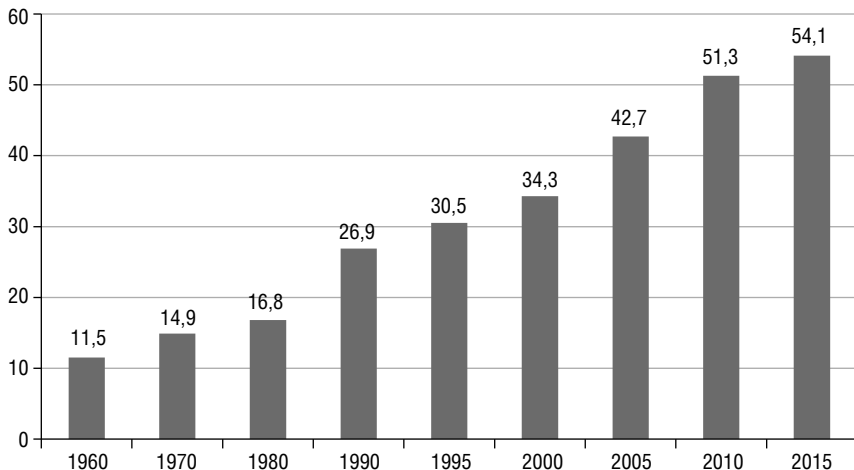


Рис. 3.1. Чисельність іммігрантів у країнах ЄС, млн осіб

Джерело: складено за [416].

Найпривабливіша для іммігрантів Німеччина, куди протягом 2015 р. прибули понад 1,5 млн осіб. 631,5 тис. іммігрантів прямували до Великої Британії, близько 363,9 тис. – до Франції, 342,1 тис. – до Іспанії, близько 300 тис. – до Італії. У 17 країнах ЄС приплив населення переважав його відплив. Проте з Болгарії, Ірландії, Греції, Іспанії, Хорватії, Кіпру, Польщі, Португалії, Румунії, Латвії та Литви вибуло більше мешканців, ніж прибуло на їх територію.

На сьогодні у ЄС-28 проживають понад 54 млн мігрантів, які становлять понад 10 % населення. 35,5 %, або 19,1 млн мігрантів, є вихідцями з інших країн-членів. Водночас 35,1 млн іммігрантів прибули з третіх країн. 14,6 % з них народилися в Європі, але в країнах, що не є членами ЄС. 20,8 % мігрантів є вихідцями з Азії, 16,9 % – з Африки, 8,7 % – з Латинської Америки, 1,7 % – з Північної Америки і 0,6 % – з Океанії.

Таблиця 3.1

**Країни Європи з найбільшою чисельністю іммігрантів  
(народжених в інших країнах) у 2016 р.**

Країна	Усього народжених за кордоном		Народжених у ЄС-28		Народжених у третіх країнах	
	тис. осіб	% від загальної чисельності населення	тис. осіб	% від загальної чисельності населення	тис. осіб	% від загальної чисельності населення
Німеччина	10908,3	13,3	4351,8	5,3	6556,4	8,0
Велика Британія	8698,2	13,3	3250,6	5,0	5447,5	8,3
Франція	7902,8	11,8	2203,8	3,3	5699,0	8,5
Іспанія	5919,2	12,7	1957,0	4,2	3962,2	8,5
Італія	5907,5	9,7	1823,8	3,0	4083,6	6,7
Швейцарія	2324,5	27,9	1393,6	16,7	930,9	11,2
Нідерланди	2056,5	12,1	554,9	3,3	1501,6	8,8
Бельгія	1845,6	16,3	866,8	7,7	978,8	8,7
Швеція	1675,1	17,0	529,8	5,4	1145,3	11,6
Греція	1220,4	11,3	350,1	3,2	870,3	8,1
Португалія	872,5	8,4	232,0	2,2	640,5	6,2

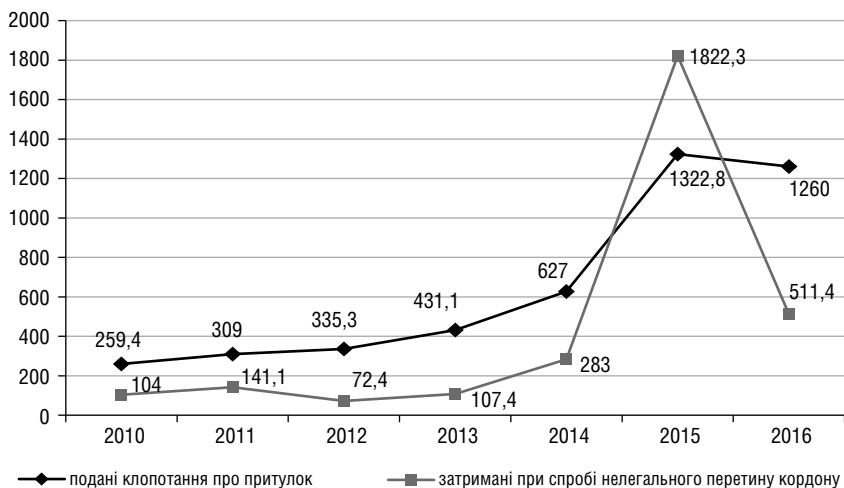
Джерело: [416].

За даними останнього кола переписів населення країн ЄС (2011 р.), найчисельнішою групою іммігрантів, тобто мешканців, народжених поза межами Євросоюзу, становлять марокканці – 2,3 млн осіб. На другому місці – турки (2 млн), а на третьому – вихідці з Росії (1,8 млн). У ЄС проживали також 1,5 млн осіб, які народилися в Алжирі, і по одному мільйону народжених в Україні та Індії [418, с. 88].

Важливим компонентом міграційних процесів і водночас гострою проблемою для Західної Європи стала незаконна міграція. Щорічно 400–500 тис. іноземців отримують приписи залишити територію ЄС, де вони перебували, не маючи на це законних підстав. Загальна кількість нелегальних мігрантів, за оцінками, що

датовані 2008 р., становила 3–4 млн осіб. Найбільше мігрантів з нерегульованим статусом – від 400 до 800 тис. – перебувало у Великій Британії. У Франції їхня чисельність оцінювалася в діапазоні від 178 до 400 тис., а в Німеччині – від 196 до 457 тис. [196].

Більшість порушень міграційного законодавства донедавна була пов'язана із залишенням на території ЄС після закінчення дії візи, а також із працевлаштуванням без належних дозволів. В останні роки, однак, переважає нелегальний в'їзд шукачів притулку. Наймасовішим він був у 2014–2015 рр.



**Рис. 3.2. Чисельність затримань при спробі нелегального перетину кордону та поданих клопотань про притулок у 28 країнах ЄС, тис. осіб**

*Джерело:* складено за [416].

Чисельність нелегальних мігрантів, затриманих на кордонах ЄС, стрімко зростає і в 2015 р. сягнула 1,8 млн, що викликало серйозну кризу системи управління міграціями та надання притулку в Європі. В 2016 р. їхня кількість зменшилася до 511,4 тис., проте залишилася помітно вищою, ніж у докризовий період [298]. У 2016 р. 17 % затриманих на кордонах ЄС становили сирійці, 11 % – громадяни

Афганістану, 6 % – Іраку. Серед африканців лідирували вихідці з Нігерії (7,4 %) та Еритреї (4,2 %).

Переважаюча кількість іммігрантів діставалися Європи морем. 96 % з них користувалися послугами перемитників, доходи яких лише в 2016 р. було оцінено у 3–6 млрд євро.

Найінтенсивнішим був східно-середземноморський маршрут з Туреччини до Греції, яким прибували сирійці та вихідці з інших близькосхідних країн. Довший і небезпечніший центрально-середземноморський маршрут пролягав з Північної Африки до Італії. Більшість прибулих до Греції продовжували свою подорож суходелом через країни Західних Балкан, щоб дістатися Німеччини чи Швеції, які зарекомендували себе як найбільш дружні до біженців.

Завдяки співробітництву з Туреччиною та значному посиленню контролю на кордонах балканських країн, передусім Греції, східно-середземноморським маршрутом у 2016 р. переправилося набагато менше нелегалів, ніж у попередні роки. Водночас активізувався центрально-середземноморський маршрут. На кордонах Італії в 2016 р. було затримано 181,5 тис. порушників, або на 18 % більше, ніж попереднього року.

Через активізацію переправлення мігрантів з Північної Африки і незважаючи на операції ЄС з порятунку, на Середземному морі в 2016 р., за оцінками МОМ, загинули 4,5 тис. людей проти 3,2 тис. у 2015 р. [298]. Загалом підраховано, що впродовж 2000–2015 рр. на Середземному морі загинуло щонайменше 26 тис. мігрантів, або 2 % від загальної кількості тих, хто намагався дістатися Європи [145].

Частина мігрантів керується економічними причинами і прагне знайти в Європі краще життя. Проте більшість становлять біженці, які змушені шукати міжнародного захисту. Основним джерелом вимушеної міграції є наразі Сирія: 6,6 млн сирійців перетворилися на внутрішніх переміщених осіб, 4,6 млн – залишили країну. Вони рятувалися в Туреччині, Лівані, Йорданії, Іраку, Єгипті. Проте безнадійність перебування в цих країнах спонукає тисячі людей рухатися до Європи. Ця ж причина штовхає на небезпечні морські мандрівки африканських біженців, які накопичуються в таборах на півночі Африки.

Чисельність поданих у ЄС у 2015 р. клопотань про притулок сягнула 1,3 млн, що вдвічі більше, ніж 2014 р., утричі більше, ніж 2013 р. У 2016 р. шукачів притулку було дещо менше – 1,2 млн (рис. 3.2). Заявники переважно є громадянами Сирії (339,3 тис.), а також Афганістану (186,6 тис.) та Іраку (124,9 тис.).

У 2016 р. притулок у Європі отримали понад 710 тис. іноземців, що втричі більше, ніж чисельність біженців, яким було надано захист у традиційних країнах імміграції, таких як США, Канада та Австралія разом узятих. У т. ч. 390 тис. були визнані біженцями у сенсі Конвенції ООН 1951 р., 263,8 тис. отримали різні форми субсидіарного захисту, 57 тис. було дозволено залишитися з гуманітарних міркувань [416].

Серед рішень, прийнятих за заявами сирійців, 98 % були позитивними. Так само високим був відсоток позитивних рішень за заявами громадян Еритреї (92,5 %), Сомалі (65,7 %), Іраку (63,5 %), Афганістану (56,7 %). Водночас частка позитивних рішень за клопотаннями європейців невисока і становила для громадян Косова близько 5 %, Албанії – 3 %, Сербії – менше 2 %.

У 2016 р. найбільше клопотань про притулок було подано в Німеччині (745,2 тис.) та Італії (123 тис.).

Важливо підкреслити, що в 2015 р. близько 100 тис. шукачів притулку були неповнолітніми особами без супроводу дорослих. У 2016 р. таких дітей було зафіксовано 63 тис., що, однак, уп'ятеро більше, ніж середньорічні показники для докризового періоду [416].



### 3.2. ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС

Міграційна політика лише поступово і з великими труднощами стала предметом спільних зусиль у рамках Європейського Союзу. У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділялася мінімальна увага. У 1980-ті роки вони вирішувалися здебільшого шляхом неформальних міжурядових відносин, у 1990-ті – набули формалізованих форм і лише після 1999 р. розпочався період розроблення і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики [150, с. 138].

Однак уже при створенні шістьма західноєвропейськими країнами Спільного ринку передбачався вільний рух робітників в інтересах економічного розвитку. Гарантії свободи пересування робочої сили зафіксувала Паризька угода (1951) про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі, а також два Римські договори щодо утворення Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського економічного співтовариства (1957). Проте відповідні норми фактично набули чинності лише у 1960-ті роки. У Приписі Ради європейських співтовариств від 15 жовтня 1968 р. зазначалося, що «мобільність робочої сили в рамках Співдружності має бути одним із засобів, який гарантує працівникові можливість покращити умови життя та праці і сприяти його соціальному розвитку, і, водночас, допомагати забезпеченню потреб економіки держав-членів» [78, с. 289]. Свободою пересування могли користуватися постійні, сезонні прикордонні робітники, а також особи, які працюють не за наймом.

З метою стимулювання внутрішньоєвропейської мобільності було ухвалено низку директив та рекомендацій стосовно прав

працівників-мігрантів, які були громадянами країн ЄС, а 1976 р. – затверджено Програму дій щодо працівників-мігрантів та членів їхніх сімей. Громадяни країн-членів набули право вільно обирати місце проживання та працювати в рамках кордонів Співтовариства. Будь-яка дискримінація у працевлаштуванні, умовах чи оплати праці на підставі громадянства не допускалася.

Завдяки прийняттю Єдиного європейського акта (1986), який вніс зміни до основоположних Римських угод, правом на вільне пересування змогли скористатися не лише економічно активні особи. Проте для проживання на території інших держав ЄС вони мали довести свою економічну спроможність і отримати дозвіл від місцевої влади [120, с. 275].

Щоб спростити переміщення населення, було прийнято рішення про взаємне визнання дипломів і кваліфікацій, а також розроблено спільне законодавство, яке забезпечувало студентам і пенсіонерам доступ до однакових соціальних пільг і послуг на території всіх країн Співтовариства і тим самим створювало цим категоріям громадян умови для зміни країни проживання. Іммігранти з країн ЄС набули право на працевлаштування в державних установах, тобто на робочих місцях, які раніше могли займати лише громадяни відповідних країн.

Поступово узгоджувалися позиції щодо пересування між членами Союзу громадян третіх країн, які постійно проживали на їх території. Зокрема, право на вільне пересування набули іноземці, які були членами сімей громадян країн ЄС. Однак більшість громадян третіх країн все ще підпадали під дію національного, а не спільного законодавства.

Якісно новим кроком у регулюванні міграційних процесів стало підписання 1992 р. **Договору про створення Європейського Союзу (Маастрихтської угоди)**, де цілком категорично заявлено, що будь-який громадянин країни-члена є громадянином Союзу, тобто, серед іншого, користується правом вільно пересуватися та обирати місце проживання по всій його території.

Політика у сфері притулку, правила перетину зовнішніх кордонів і контролю на них, імміграційна політика (умови в'їзду, пересування, проживання, об'єднання сімей, працевлаштування іноземців, запобігання несанкціонованій імміграції) були кваліфіковані

Маастрихтською угодою як такі, що становлять спільний інтерес і мають вирішуватися на міжурядовій основі. Окремо підкреслювалося, що вони розглядатимуться відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців. Проте міграцію вкупі з наркоманією та міжнародним шахрайством було віднесено до сфери юстиції та внутрішніх справ, т. зв. «третьої основи» ЄС. Гармонізація відповідної політики розглядалася переважно в контексті безпеки. Спільні рішення мали переважно правоохоронну природу, перебували в зоні внутрішньої політики і меншою мірою передбачали використання інструментів зовнішньої політики [173, с. 160].

Міграційні питання все ще залишалися в компетенції окремих країн. Більше того, у Маастрихтській угоді зазначалося, що ніщо не перешкоджає урядам застосовувати заходи, які вони вважають необхідними, з метою контролю над імміграцією з третіх країн, запобігання злочинності та контрабанді [199, с. 313]. Основні інституції ЄС мали дуже мало повноважень у цій сфері. Рішення ухвалювали здебільшого у формі необов'язкових рекомендацій і лише за умови повної одностайності. Разом із тим після підписання Маастрихтської угоди члени ЄС змогли узгодити багато важливих питань, які пізніше було інкорпоровано у спільне законодавство.

Так, значним кроком у формуванні єдиного європейського міграційного простору було набрання в 1995 р. чинності Шенгенськими домовленостями, спочатку для семи країн ЄС (Бельгії, Іспанії, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, Португалії, Франції), трохи згодом – для Данії, Швеції та Фінляндії. У 1996 р. Норвегія та Ісландія, які не були членами ЄС, уклали з приводу своєї участі у домовленостях спеціальні угоди. 1997 р. до Шенгенських угод приєдналися Італія, Австрія та Греція. Більшість центральноевропейських країн, що набули членства в ЄС у 2004 р., приєдналися до Шенгенської зони в 2007 р. У 2009 р. до угоди приєдналася Швейцарія, що не є членом Євросоюзу. Завершуються процедури приєднання Румунії, Болгарії, Хорватії.

Історія формування Шенгенської зони почалася у 1960 р., коли країни Бенілюксу відмінили контроль на своїх внутрішніх кордонах. 1985 р. у замку Шенген у Люксембурзі було підписано Угоду між урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, Федеративної

Республіки Німеччини та Французької Республіки [78, с. 318]. Прикордонний контроль як такий не скасовувався, проте значно послаблювався (щоб уникнути подвійних перевірок, створювалися спільні прикордонні пости, запроваджувався візуальний та вибірковий контроль). Крім того, впродовж п'яти років сторони угоди мали підготуватися до остаточної відмови від прикордонного контролю на внутрішніх кордонах і його перенесення на зовнішній кордон. Завершення цього процесу було підтверджено 1990 р. підписанням Конвенції про застосування Шенгенської угоди [78, с. 325].

З метою запобігання небажаним наслідкам скасування прикордонного контролю Конвенція передбачала заходи боротьби з неконтрольованою міграцією, торгівлею зброєю та наркотиками, контрабандою. Вона запроваджувала постійний обмін інформацією та співпрацю між правоохоронними та судовими інституціями різних країн, зокрема, створення Шенгенської інформаційної системи, куди мали вноситися дані про всіх осіб, які за тих чи інших обставин повертали до себе увагу правоохоронних відомств країн-учасниць.

Шенгенські домовленості передбачали також узгодження візової політики. Було уведено візу єдиного зразка, розроблено спільні критерії щодо видачі віз, складено список країн, громадяни яких повинні мати візи для в'їзду до Шенгенського простору.

Первісно Шенгенська угода містила також розділ, присвячений питанню притулку. Проте згодом, у зв'язку із підписанням у 1990 р. Дублінської конвенції [78, с. 137] (набула чинності 1997 р.), його було вилучено. Уклавши Дублінську конвенцію, країни ЄС погодилися, що розгляд заяв шукачів притулку повинна брати на себе та країна, яка дозволила їм в'їзд, тобто оформила візу, або ж перша країна в'їзду в разі нелегального проникнення.

Переломним моментом на шляху гармонізації політики європейських держав у сфері міграції було підписання 1997 р. **Амстердамської угоди** (набула чинності 1999 р.), де окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Спеціальним протоколом до Угоди до права ЄС інтегровано Шенгенські домовленості.

Кардинально новим було те, що Амстердамська угода містила положення, яке давало змогу ЄС приймати обов'язкове для країн-членів

законодавство в міграційній сфері. У жовтні 1999 р. на саміті у **Тампере** (Фінляндія) голови держав ЄС домовилися про реалізацію Амстердамської угоди, зокрема у сфері імміграції та притулку. Було схвалено спеціальну програму, де накреслено кінцеві та короткотермінові, на п'ять років, цілі щодо створення спільної системи регулювання міграцій у ЄС. За словами тогочасного голови Єврокомісії Романо Проді, після створення єдиного ринку, введення спільної валюти та створення Шенгенського простору гармонізація міграційної політики знаменувала новий етап в об'єднанні Європи.

Після виконання програми, прийнятої у Тампере, 2004 р., уже після розширення ЄС, у **Гаазі** було затверджено наступну програму дій до 2010 р. У ній сформульовані завдання: створити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалювати менеджмент міграційних потоків. Крім розроблення спільного законодавства, Гаазька програма була сфокусована на поглибленні солідарності країн ЄС у вирішенні міграційних питань, передбачала функціонування низки фінансових програм взаємодопомоги.

**Стокгольмська програма** 2009 р., прийнята у розпал фінансово-економічної кризи, продемонструвала небажання країн ЄС форсувати міграційні питання і містила лише кілька нових ідей. В основному зусилля ЄС у царині спільної міграційної політики зосереджувалися на збереженні уже досягнутих результатів, забезпеченні функціонування ухвалених домовленостей, зокрема Шенгенської системи [130]. Разом із тим Стокгольмська програма діяла на момент набуття чинності Лісабонською угодою, що внесла суттєві зміни у функціонування ЄС, зокрема, відповідно до них (стаття 68) Рада Європейського Союзу отримала повноваження визначати керівні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції.

П'ятирічні програми є політичним документом, тобто не належать до законодавства ЄС і, отже, не є обов'язковими для виконання. Водночас у них окреслено основні напрями спільної

міграційної політики, засоби досягнення висунутих цілей, передусім розроблення та ухвалення відповідного законодавства.

Для розуміння логіки розвитку міграційної політики ЄС важливими є також Послання Єврокомісії у сфері міграції, яких після 1999 р. накопичилося чимало. Хоча висунуті в них ініціативи не завжди підтримуються країнами-членами, а спільні рішення народжуються в постійних дискусіях, причому кінцевий варіант, який трансформується у законодавчі акти, може значно відрізнятись від первинного, послання відображають основні надбання європейської політичної думки, квінтесенцію напрацювань провідних політиків та експертів.

Перший розгорнутий документ щодо спільної імміграційної політики ЄС було видано Єврокомісією 2000 р. [301], оскільки імплементація прийнятих у Тампере рішень щодо формування європейського міграційного простору вимагала політичної оцінки міграційної ситуації в Європі з урахуванням демографічного розвитку та ситуації на ринку праці, а також міграційного тиску іззовні. Найважливіше, що політика нульової імміграції попередніх 30 років оголошувалася неприйнятною – як неефективна і така, що не відповідає потребам економіки. Враховуючи спричинений скороченням чисельності працездатного населення дефіцит робочої сили, передусім кваліфікованої, послання закликали до запровадження політики контрольованого залучення економічних мігрантів як складової спільної політики ЄС у сфері міграції та притулку, розроблення щодо цього питання спільного законодавства. В ньому зазначалося, що імміграція не може бути панацеєю, проте здатна зменшити проблеми ринку праці та сприяти стійкості системи соціального захисту населення. Крім того, створення легальної альтернативи для тих, хто бажає потрапити до Європи, не лише сприятиме зменшенню нелегальної міграції, а й тиску на систему захисту біженців, підвищить її ефективність. Пропонувалися шляхи та методи реалізації відповідної політики, центральними з яких є співпраця країн-членів та тісне співробітництво усіх зацікавлених сторін, тобто урядів, працедавців, профспілок та інших акторів громадянського суспільства. Підкреслювалося також, що імміграційна політика має супроводжуватися ефективними інтеграційними програмами, що є запорукою використання позитивних результатів прибуття іноземних

працівників, а також заходами проти расизму та дискримінації, просуванням ідей культурного різноманіття через систему освіти та засоби масової інформації. Спільна політика ЄС щодо залучення економічних іммігрантів має передбачати також співпрацю з країнами походження та активні дії із запобігання нелегальній міграції.

З метою реалізації виробленої стратегії Європейська Комісія запропонувала спеціальний механізм зближення міграційних політик країн-членів [302]. Було визначено спільні цілі та керівні принципи у чотирьох сферах: управлінні міграційними потоками, прийнятті економічних мігрантів, партнерстві з третіми країнами та інтеграції громадян третіх країн, а також запропоновано інструменти їх досягнення, зокрема, розроблення національних планів, прийняття спільних законодавчих рішень, залучення європейських інституцій, використання можливостей громадянського суспільства та інше. Ці механізми успішно застосовувалися в інших сферах інтеграції європейських країн і мали бути ефективними і в цьому випадку.

У грудні 2005 р. після тривалих багатосторонніх консультацій Єврокомісія затвердила Політичний план щодо легальної імміграції [306], ухвалення якого ознаменувало підтвердження зміни імміграційної політики ЄС від цілком обмежувальної раніше до більш прагматичної і відкритої нині, що пояснювалося демографічним спадом, потребою у кваліфікованих працівниках для розбудови економіки знань, а також культурного збагачення та додаткових джерел підприємництва та інновацій. Її мета – використання потенціалу міграції для розвитку Європи, в т. ч. шляхом щонайповнішої інтеграції тих іноземців, які вже перебувають на її території, а також регульованого залучення нових контингентів іноземних працівників.

У 2008 р. Єврокомісія проаналізувала міграційну ситуацію в Європі початку ХХІ ст. та підбила підсумки першого етапу формування міграційної політики ЄС [260]. Було сформульовано принципи імміграційної політики, що водночас є й основними напрямками діяльності в міграційній сфері, накреслено необхідні заходи та засоби для їх реалізації.

Перший принцип – створення ясної та прозорої системи правил та процедур з метою забезпечення легальної імміграції. Це передбачає надання громадянам третіх країн необхідної інформації про

легальний в'їзд та перебування на території ЄС, гарантування їхніх прав, які мають бути наближені до таких, якими користаються громадяни ЄС, забезпечення гнучкої спільної візової політики, перодовсім стосовно тимчасових візитів, а також поїздок з освітньою та професійною метою.

Відповідно до другого принципу, економічна імміграція має відповідати потребам ринку праці ЄС, причому не лише за кількістю, а й за якістю, тобто за професійно-кваліфікаційним складом, сприяти економічному зростанню. Реалізація цього принципу не повинна суперечити правам мігрантів, як і перевагам, якими на ринку праці користуються громадяни ЄС, а також праву кожної країни-члена визначати обсяги економічної імміграції на свою територію, має відбуватися у тісній співпраці з соціальними партнерами, роботодавцями та місцевою владою. Для забезпечення потреб ринку праці ЄС було запропоновано організувати професійне навчання потенційних мігрантів, у т. ч. у країнах походження, визнавати набутий на батьківщині кваліфікаційний рівень, сприяти працевлаштуванню іммігрантів, передусім жінок, а також розвитку підприємницької діяльності іммігрантів.

Не менш важливим принциповим напрямом міграційної політики ЄС є інтеграція іммігрантів у країнах перебування – двосторонній процес, в якому беруть участь і іммігранти, і суспільство прийому.

Наступний принцип – солідарність, що передбачає взаємну довіру та справедливий розподіл відповідальності між країнами-членами. Це вимагає обміну інформацією, оцінки міграційної політики на національному рівні з точки зору інтересів ЄС загалом, а також передбачає фінансову та організаційну допомогу країнам, які відчувають найбільший імміграційний тиск. Складовою солідарності є й співпраця з третіми країнами, надання допомоги у розбудові систем міграційного менеджменту та законодавства в країнах походження та транзиту мігрантів. ЄС очікує від партнерів спільних зусиль у справі запобігання нелегальній міграції, натомість пропонує співпрацю у сфері мобільності робочої сили, передусім на основі циркулярності, тобто тимчасових, проте повторюваних поїздок.

Серед принципових напрямів, спрямованих на забезпечення внутрішньої безпеки ЄС у контексті міграції, – інтегрована охорона



кордону та адекватна візова політика. Центральним є запобігання нелегальній міграції. Єврокомісія акцентує увагу країн-членів на тому, що масові легалізації нелегальних мігрантів не є ефективним засобом міграційного менеджменту і мають бути припинені. Водночас у центрі уваги має бути рішуча боротьба з організаторами нелегальних переміщень, захист та підтримка жертв торгівлі людьми, а також забезпечення нелегальним мігрантам фундаментальних людських прав, зокрема, доступу до невідкладної медичної допомоги, навчання дітей. Заходи із запобігання нелегальній міграції включають також повернення нелегалів на батьківщину, розвиток співпраці в цьому питанні як між країнами-членами, так і країнами походження мігрантів.

Висунутий ЄК слоган щодо цілей міграційної політики – «процвітання, солідарність, безпека» – був деталізований та закріплений у **Європейському пакті про імміграцію та притулок** [295], схваленому главами держав-членів на саміті в Брюсселі у жовтні 2008 р. Пакт не є юридично обов'язковим, проте закріплює низку політичних домовленостей між країнами ЄС щодо регулювання міграційних процесів.

Зокрема, у Пакті наголошується, що міграція може зробити вагомий внесок в економічний розвиток ЄС, а також забезпечити ресурсами мігрантів і країни їхнього походження, сприяти таким чином їх розвитку. Разом із тим країнам ЄС необхідно управляти міжнародними переміщеннями населення з урахуванням реальних можливостей прийому мігрантів з точки зору ринку праці, забезпечення житлом, доступу до охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг, а також захисту від можливої експлуатації.

Для подальших дій у сфері міграції було визначено п'ять основних напрямів: 1) організація легальної імміграції відповідно до пріоритетів, потреб та можливостей окремих країн, забезпечення інтеграції мігрантів; 2) запобігання нелегальній міграції, забезпечення повернення нелегальних мігрантів до країни походження чи транзиту; 3) підвищення ефективності прикордонного контролю; 4) розбудова європейської системи притулку; 5) поглиблення співробітництва з країнами походження мігрантів з метою забезпечення синергетичної взаємодії між міграцією та розвитком.

### **3.3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ СПІЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС**

#### *3.3.1. Регулювання внутрішньої європейської міграції громадян*

Реальне забезпечення декларованої свободи пересування громадян ЄС є першорядним завданням його міграційної політики. Право працювати, навчатися, жити в інших країнах надає значні переваги як країнам-членам, так і їх громадянам, починаючи від забезпечення більшої ефективності ринку праці і завершуючи розширенням освітніх можливостей і поглибленням культурних обмінів.

Починаючи з 1960-х років у ЄС було ухвалено низку документів, покликаних сприяти внутрішній європейській мобільності громадян. 2004 р. два регламенти та дев'ять директив щодо порядку в'їзду та перебування громадян країн – членів ЄС на території інших держав співдружності було об'єднано в один законодавчий акт, що мало спростити використання цих процедур і для окремих осіб, і для влади [296]. Він регулює умови, за яких громадяни ЄС та члени їхніх сімей можуть вільно пересуватися та перебувати на території країн-членів, переселятися для постійного проживання, а також встановлює обмеження реалізації цього права з міркувань громадського здоров'я та безпеки.

Для в'їзду на територію будь-якої країни Євросоюзу громадянин ЄС повинен мати лише документ, що посвідчує особу. Цього достатньо і для короткотермінового – до трьох місяців – перебування. Члени сімей громадян ЄС, які є громадянами третіх країн, користуються тими ж правами, що й громадянин ЄС, з яким вони пересуваються Європою.

Триваліше проживання в іншій країні ЄС допускається за дотримання певних умов. Громадянин повинен або бути економічно активним (працевлаштованим чи самозайнятим), або мати достатні фінансові ресурси, медичну страховку, тобто довести, що він не перетвориться на додатковий тягар для системи соціального захисту країни перебування. Така ж вимога стосується студентів та учнів. Громадянин, який відповідає зазначеним умовам, може переїздити разом із членами сім'ї.

Громадяни ЄС не потребують оформлення дозволів на проживання. Проте країни-члени можуть вимагати від них зареєструвати своє перебування на їх території не пізніше трьох місяців після переїзду. Якщо члени їхніх сімей є громадянами третіх країн, вони повинні клопотатися про дозвіл на проживання, який оформлюється на строк п'ять років. Причому смерть громадянина ЄС, його виїзд до іншої країни, розірвання шлюбу чи припинення партнерських стосунків не обов'язково призводять до втрати членом його сім'ї – громадянином третьої країни свого права на проживання.

Громадяни ЄС набувають право на постійне проживання на території іншої країни-члена після п'яти років безперервного проживання, якщо влада країни перебування не приймала щодо них рішення про видворення. Це право надається уже без будь-яких умов. Ним також користуються і члени сімей громадян ЄС, які є громадянами третіх країн, якщо вони перебували в сімейних стосунках з громадянином ЄС щонайменше п'ять років. Право на постійне перебування втрачається лише у разі відсутності на території відповідної країни впродовж двох і більше років.

Громадяни ЄС, якщо вони того забажають, можуть отримати офіційне підтвердження свого статусу постійного мешканця. Члени їхніх сімей, якщо вони є громадянами третіх країн, отримують посвідку на постійне проживання, що автоматично поновлюється кожні десять років. Для того щоб довести, що відповідні особи дійсно проживали в тій чи іншій країні безперервно, можна надати будь-які придатні докази.

Особи, які мають право на проживання, як і члени їхніх сімей, користуються всією повнотою прав. Однак у перші три місяці

країни перебування не зобов'язані включати їх до своїх систем соціального захисту, якщо вони не є офіційно зайнятими. Так само країни-члени не зобов'язані надавати іммігрантам з ЄС допомогу в отриманні освіти (гранти, кредити) до моменту, коли ті стають постійними мешканцями.

Громадяни країн ЄС та члени їхніх сімей можуть бути видворені з території іншої країни відповідно до міркувань безпеки. Економічні причини не можуть призвести до видворення. Обмежувальні заходи застосовуються лише у разі реальної загрози фундаментальним інтересам країни і винятково на індивідуальних засадах. Перед прийняттям рішення про видворення мають бути ретельно зважені такі обставини, як тривалість проживання у країні, вік особи, рівень інтеграції та сімейне становище у країні перебування, наявність зв'язків з країною походження. Рішення про видворення може бути оскаржене. Довічна заборона в'їзду неможлива ні за яких обставин. Особа, яку було видворено, може звертатися за переглядом відповідного рішення через три роки.

Уточненню та кодифікації прав працівників, які пересуваються в межах ЄС, та членів їхніх родин присвячено регламент, ухвалений 2011 р. [311]. Ним заборонено особливий порядок працевлаштування громадян інших країн ЄС, гарантовано рівний доступ до працевлаштування, професійного навчання як мігрантів, так і їхніх дітей, рівні умови праці та її оплати, доступ до соціальних пільг, участь у профспілках. Єдиним винятком із принципу рівності може бути доступ до робочих місць у сфері національної безпеки, якщо держава вважає за потрібне заповнювати їх лише за рахунок власних громадян.

Два документи стосовно трудової мобільності було ухвалено в 2016 р. Перший стосується європейської мережі послуг з працевлаштування [313] і передбачає модернізацію електронного порталу робочих місць, активізацію обміну відповідною інформацією між країнами. Другий спрямований на сприяння мобільності шляхом спрощення вимог до оформлення та уніфікацію необхідних для працевлаштування документів [314].

### 3.3.2. Законодавство ЄС щодо легальної імміграції з третіх країн

У низці правових актів ЄС визначено спільні підходи до забезпечення легальної імміграції та гарантій прав мігрантів. Зокрема, 2003 р. прийнято **директиву стосовно правового статусу громадян третіх країн**, які тривалий час (не менше п'яти років) безперервно проживали на території країн-членів [268]. Її дія поширюється на громадян третіх країн, які мають стабільне і регулярне джерело доходу, медичну страховку, не становлять загрози безпеці чи громадському порядку держави проживання. Цим документом особам, які мають дозвіл на проживання в одній з країн ЄС, забезпечується право на пересування та проживання на території інших держав Євросоюзу, гарантуються основні економічні та соціальні права на рівні з громадянами, а саме, право на працевлаштування та підприємницьку діяльність, освіту та професійне навчання, соціальний захист та основні допомоги. У 2010 р. було досягнуто домовленості, що передбачені цією Директивою права поширюються також на користувачів міжнародного захисту, тобто біженців з третіх країн, якщо вони відповідають основним вимогам щодо тривалості проживання в ЄС.

Наступною директивою мігрантам надано **право на возз'єднання** сімей та гарантовано права осіб, які прибувають як члени їхніх сімей (2003) [267]. Відповідно до неї громадяни третіх країн, які легально проживають у ЄС, можуть привезти у країну перебування подружжя, неповнолітніх дітей та неповнолітніх дітей подружжя. Країни перебування на свій розсуд можуть розширити це коло і дозволити імміграцію партнера, з яким офіційно шлюб не укладено, повнолітніх дітей та батьків, якщо вони є утриманцями мігранта. Особи, які прибувають як члени сімей, мають право на працевлаштування, професійне навчання на тих же підставах, що й інші громадяни третіх країн. Після п'ятирічного проживання вони можуть отримати автономний правовий статус у разі, якщо сімейні зв'язки зберігаються. Водночас право на возз'єднання сімей не є абсолютним і може бути обмежене в інтересах охорони громадського порядку та державної безпеки. Мігрант, який клопочеться про дозвіл на прибуття своїх рідних, повинен мати достатній для їх

утримання дохід, житло, медичне страхування, він має проживати у країні певний строк, вимога щодо тривалості проживання, однак, не може перевищувати два роки. Передбачені також покарання за укладення фіктивних шлюбів з метою отримання дозволу на імміграцію.

З метою спрощення бюрократичних процедур у процесі імміграції в 2011 р. ухвалено директиву щодо запровадження єдиного дозволу одночасно і на працевлаштування, і на проживання громадян третіх країн на території ЄС, а також спільного списку прав і свобод, якими вони можуть користуватися [280]. Таке рішення спрямоване на покращення становища мігрантів та можливостей їхньої адаптації в країнах перебування.

З метою утвердження Європи як світового центру освіти та науки в ЄС розроблено спільне законодавство щодо студентів та науковців з третіх країн. Зокрема, 2004 р. затверджені спільні правила прийому іноземців на навчання у вищі та середні навчальні заклади, на оплачуване стажування, як волонтерів [271]. Умовами прийняття студентів є належне знання мови, наявність фінансових ресурсів, медичного страхування тощо. Іноземці, які прибули на навчання, отримують дозвіл на перебування строком на один рік, який може бути продовжено. За певних умов (участь у міжнародних програмах, володіння дозволом на перебування щонайменше два роки) студенти мають право пересуватися територією ЄС для продовження навчання.

Спеціальною директивою 2005 р. було запроваджено спрощений порядок імміграції вчених за запрошеннями визнаних наукових інституцій на строк понад три місяці [272]. Науковець, який отримує право на перебування, автоматично набуває і право на роботу, тобто не потребує окремого дозволу для працевлаштування, як і проходження тесту ринку праці. Науковці користуються тими самими правами у сфері умов праці та соціального захисту, як і місцеві громадяни, вони мають право займатися викладацькою діяльністю, вільно пересуватися між країнами Шенгенської зони на строк до трьох місяців з метою здійснення наукових досліджень.

У 2016 р. замість двох згаданих вище директив прийнято одну [285], категорію мігрантів, на яку поширюється нове

законодавство, розширено за рахунок стажистів, волонтерів, школярів, *au-pair* (молодих людей з-за кордону, які доглядають дітей, проживаючи в сім'ях). Збільшено можливості для працевлаштування студентів – 15 годин на тиждень замість 10. Після завершення навчання або контракту з проведення дослідницьких робіт випускники навчальних закладів та науковці отримали право залишатися на території ЄС упродовж дев'яти місяців з метою пошуку роботи або започаткування власної справи. Члени сімей науковців можуть приєднатися до них, шукати роботу в країні перебування.

Значна увага європейських законодавців присвячена регулюванню імміграції фахівців. Зокрема, 2009 р. затверджено порядок допуску висококваліфікованих мігрантів з третіх країн шляхом введення «блакитних карток», тобто особливого виду дозволів на проживання. Йдеться про осіб, які мають вищу чи середню спеціальну освіту і заробітну плату, що принаймні у півтора рази перевищує середню для країни ЄС, де вони працюють. Згідно із узгодженим на рівні ЄС порядком, вони мають вільний доступ у всі країни-члени і можуть переїхати в іншу країну після 18 місяців перебування, проте повинні звертатися за новою «блакитною картокою» уже в цій країні. У 2012 р. було оформлено 3,6 тис. «блакитних карток», а в 2016 р. – уже 19,5 тис. [416].

У 2014 р. було затверджено директиву щодо допуску сезонних працівників з третіх країн [283]. Вони повинні мати контракт, де прописані умови праці, отримати належне тимчасове житло. Їм гарантуються рівні з місцевими працівниками трудові та соціальні права, крім виплат по безробіттю та сімейних доплат. У межах допустимого часу перебування (від п'яти до дев'яти місяців на рік) сезонні працівники мають право змінювати працедавця, продовжувати або укладати новий контракт. Країни-члени можуть стимулювати циркулярну, тобто повторювану, міграцію сезонних працівників, спрощуючи процедури їх допуску на свою територію.

У тому ж році ухвалено директиву щодо внутрішньокорпоративних трансфертів [284], якою спрощено процедури переведення іноземних працівників транснаціональних компаній до їх філій, розташованих на території ЄС, що має покращити можливості для інновацій та сприяти інвестиціям.

Важливою складовою регулювання імміграційних процесів у ЄС є належне інформування мігрантів, яке має сприяти більш організованому та легальному пересуванню людей. 2011 р. відкрито Імміграційний портал ЄС (*EU Immigration Portal*, <http://ec.europa.eu/immigration>), що функціонує англійською, французькою, іспанською та арабською мовами, містить широку інформацію щодо імміграційних процедур усіх 28 країн-членів, контакти із національними урядовими органами та неурядовими організаціями у сфері міграції. Такі електронні портали покликані забезпечити потенційних мігрантів актуальною інформацією щодо каналів в'їзду і функціонують у більшості країн-членів.

Водночас, попри значну кількість спільних правових норм, обсяги економічної імміграції, як і раніше, кожна країна ЄС регулює самостійно, залежно від власних потреб та можливостей. Хоча механізми імміграції стандартизовані, проте питання допуску на суверенну територію, як це підтверджено в Лісабонському договорі (2007 р.), що визначив нинішні основи функціонування ЄС, й надалі залишатимуться в компетенції національних урядів.

### *3.3.3. Захист кордонів та запобігання нелегальній міграції*

Поряд із забезпеченням легальної імміграції в інтересах поступального економічного розвитку значне місце у спільній міграційній політиці ЄС належить контролю за імміграційними процесами та боротьбі із нелегальною міграцією. Практика показала, що стандартизовані підходи найпростіше вдається виробити саме в цій сфері, де спільні інтереси країн-членів є найбільш очевидними.

Як уже зазначалося, Шенгенські домовленості, тобто скасування контролю на внутрішніх кордонах ЄС та його перенесення на зовнішній кордон, були інкорпоровані до законодавства ЄС з ухваленням Амстердамської угоди (1997). На сьогодні зона вільного пересування в Європі, до якої приєдналися не лише країни – члени Євросоюзу, а й низка інших держав, охоплює майже весь материк. За цих умов інтереси внутрішньої безпеки вимагають від країн ЄС солідарних зусиль з охорони зовнішнього кордону. У 2004 р.



засновано **Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішньому кордоні** (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, FRONTEX*) [276], основні функції якого полягають у координації спільних дій на зовнішньому кордоні; навчанні персоналу; аналізі ризиків та прогнозуванні міграційної ситуації; розподілі ресурсів і наданні допомоги країнам-членам, що стикаються із масовим прибуттям нелегальних мігрантів. Розроблено порядок дій груп швидкого прикордонного реагування (*Rapid Border Intervention Teams, RABITs*), які можуть відряджатися на запит будь-якої країни-члена, що зіткнулася з масовим припливом нелегальних мігрантів, запроваджено спільне патрулювання на Середземному морі, через яке проходить найінтенсивніший канал нелегального переправлення мігрантів до Європи. У 2016 р. мандат *FRONTEX* розширено. Агентство було уповноважено діяти також і за межами ЄС.

Спільні правила контролю на зовнішньому кордоні визначені **Шенгенським кодексом охорони кордону** (*Schengen Borders Code*), затвердженому 2006 р. [307]. Він передбачає спрощений контроль при перетині зовнішнього кордону громадянами країн – членів ЄС, а також тих іноземців, які мають право вільного пересування (члени сімей громадян ЄС), і, водночас, – посилений контроль щодо громадян третіх країн. Цей кодекс також спрямований на поглиблення співпраці правоохоронних структур країн-членів в інтересах спільної безпеки, визначає умови для тимчасового відновлення контролю на внутрішніх кордонах.

Основою співпраці є обмін інформацією. У рамках Шенгенських домовленостей створено **Шенгенську інформаційну систему** (*Schengen Information System, SIS*), яка є на сьогодні найбільшою інформаційною системою у сфері громадської безпеки в Європі. Вона містить інформацію про осіб, які вчинили серйозні правопорушення, та осіб, які не мають права перебувати на території ЄС. У цій системі містяться дані про зниклих людей, передусім дітей, а також про автомобілі, документи, зброю, що могли бути вкраденими. Інформаційне наповнення забезпечується країнами-членами. Системою користуються органи охорони кордону, митники, поліція.

Навесні 2013 р. почала функціонувати Шенгенська інформаційна система другого покоління (*SIS-II*). Її можливості значно ширші, зокрема, вона здатна обробляти біометричну інформацію, може поєднувати різні запити, наприклад, щодо зниклої людини та щодо транспортного засобу, забезпечує надійний захист персональних даних. Система складається з трьох компонентів: центральної системи, національних систем, засобів зв'язку між ними.

Оскільки свободою пересування через внутрішні кордони користуються не лише громадяни ЄС, а й багато громадян третіх країн, важливою складовою домовленостей у рамках Євросоюзу є кодифіковані у 2009 р. спільні правила видачі короткотермінових (т. зв. шенгенських) віз [309], що дають право перебування на території ЄС до 90 днів упродовж 180 днів (довготривалі візи оформлюють відповідно до національних правил окремих країн). **Шенгенський візовий кодекс** визначив порядок оформлення віз, вимоги до документів, які необхідно подати для їх отримання. Країни-члени узгодили список країн, громадяни яких потребують візи для в'їзду на територію ЄС, як і тих, громадяни яких користуються безвізовим режимом подорожування.

У 2008 р. було прийнято рішення про створення **Візової інформаційної системи** (*VIS*) [308], що надає можливості країнам-членам оперативно здійснювати обмін інформацією стосовно шенгенських віз. У ній поступово накопичуються дані про клопотання та видачу шенгенських віз у різних регіонах світу. Основна мета *VIS* – перевірка візової історії громадян третіх країн, а також контроль за тим, чи використовується віза тією особою, якій вона видана. Станом на 2016 р. усі пункти пропуску на кордоні Шенгенської зони було приєднано до *VIS*.

Посилення контролю на зовнішньому кордоні ЄС супроводжується заходами із спрощення процедур його перетину для законослужнящих подорожуючих. Це переконливо демонструють ініціативи щодо запровадження «розумного кордону». Відповідний пакет підготовлено Єврокомісією в 2016 р. [292]. Планується запровадити автоматичну систему контролю в'їзду/виїзду (*Entry/Exit System, EES*), що фіксуватиме всі в'їзди/виїзди громадян третіх країн на зовнішньому кордоні ЄС і замінить процедуру

проставляння чорнильних штампів. Вона перевірятиме проїзні документи та візи, з'єднавшись з Візовою інформаційною системою, а також вираховуватиме допустиму тривалість перебування, незалежно від того, в якому пропускному пункті чи на кордоні якої держави іноземець в'їхав чи виїхав з території Євросоюзу. Дані *EES* використовуватимуться і при здійсненні внутрішнього міграційного контролю для виявлення осіб, які не мають або втратили право перебування у країнах ЄС. Навіть якщо такі особи загубили чи знищили свої документи, їх можна буде ідентифікувати за біометричною інформацією.

Основними законодавчими актами ЄС, що безпосередньо спрямовані на боротьбу з нелегальною міграцією, є кілька директив. Зокрема, гармонізовано **санкції, що накладаються на перевізників**, які транспортують до ЄС іноземців без належних документів. Перш ніж узяти на борт громадянина третьої країни, вони зобов'язані перевірити наявність у нього необхідних для в'їзду до ЄС документів. У разі, якщо прикордонники не пропустять такого громадянина на територію ЄС, перевізник повинен своїм коштом транспортувати його в країну, звідки той прибув. Перевезення нелегальних мігрантів загрожує фірмі санкціями до 5 тис. євро за кожну особу [263]. Наступною директивою ЄС зобов'язав аероперевізників ще до прибуття у пункт на території Євросоюзу передавати відомості про пасажирів до контрольних органів країни призначення. Порушення цієї вимоги може призвести до фінансових санкцій аж до конфіскації транспортного засобу або призупинення дії чи втрати ліцензії на перевезення [269].

У 2002 р. було прийнято **Директиву проти незаконного переправлення мігрантів** [265], де давалося визначення правопорушення, яке полягало у сприянні незаконному в'їзду, транзиту чи перебуванню мігрантів на території ЄС, та встановлювалися мінімальні правила щодо накладення покарання на порушників. Так, якщо організатор незаконного переправлення мігрантів діяв в організованій групі або якщо переправлення ставило під загрозу життя людей, покарання мало становити мінімум вісім років ув'язнення. Сприяння нелегальній міграції було зараховано до кримінальних правопорушень. Водночас таке діяння могло не вважатися

кримінальним, якщо воно було обумовлено необхідністю надання гуманітарної допомоги мігрантові.

2008 р. законодавство ЄС поповнилося директивою щодо **спільних стандартів та процедур повернення нелегальних мігрантів** [277] (набула чинності 2010 р.), що покликана сприяти добровільному поверненню цих осіб на батьківщину і одночасно встановлює мінімальні стандарти поведінки з ними. Зокрема, Директива зобов'язує країни-члени або депортувати виявленого нелегального мігранта, або врегулювати його правовий статус, щоб уникнути ситуації «зависання» особи поза правовим полем. Вона містить також низку правозахисних норм, зокрема, право оскаржити рішення про депортацію. Особам, які підлягають поверненню, має надаватися правова допомога, забезпечуватися доступ до медичної допомоги і навчання дітей на час, поки вони очікують депортації чи готуються добровільно повернутися на батьківщину.

Примусова репатріація не допускається, якщо мігранти наражаються на батьківщині на небезпеку переслідувань. При цьому визначення того, які країни можна вважати безпечними, покладається на Європарламент та Європейську Раду. Затримання нелегального мігранта на період його ідентифікації та підготовки до видворення допускається лише у надзвичайних випадках (якщо мігрант може втекти, щоб уникнути видворення, становить загрозу громадській безпеці) і не може тривати понад шість місяців. Затримані нелегали мають утримуватися у спеціальних закладах, тобто не у в'язниці. Так само заборона повторного в'їзду має максимальні строки – не більше п'яти років (за винятком іноземців, які становлять загрозу суспільній безпеці) і має встановлюватися індивідуально.

Країни ЄС тісно співпрацюють у справі повернення нелегальних мігрантів. Зокрема, затверджено порядок взаємного визнання рішень про вислання громадян третіх країн. Організовується спільне транспортування мігрантів на батьківщину, зокрема фрахтування з цією метою повітряних суден.

У 2009 р. ухвалено директиву щодо **санкцій проти працевдавців**, які використовують працю нелегальних мігрантів [278]. Відповідно до неї, перш ніж найняти іноземного працівника, працедавець повинен перевірити, чи має той право на перебування

у країні. Якщо ні, – повідомити про це відповідні органи. За використання праці нелегала встановлюються штрафи. Крім того, працедавець зобов'язується виплатити недоплачену заробітну плату (порівняно з тією, яку б отримували громадяни або легальні мігранти), всі податки та відрахування до соціальних фондів, а також профінансувати повернення нелегального працівника на батьківщину. Серед покарань передбачено також такі заходи, як виключення підприємця-порушника з числа виконавців державних замовлень, повернення ним бюджетних субсидій тощо. Працедавці, які допустили повторне наймання нелегалів, наймали значну кількість нелегальних мігрантів, експлуатували їх, використовували працю жертв торгівлі людьми або неповнолітніх, мають притягатися до кримінальної відповідальності.

Водночас директива містить норми, спрямовані на захист прав мігрантів, зокрема, вона зобов'язує працедавця сплатити заборговану винагороду, надає мігрантові можливості скористатися підтримкою профспілок чи неурядових організацій. Країни-члени зобов'язані створити умови, за яких ошукані нелегальні мігранти можуть у судовому порядку позиватися до наймачів. Для цього їм може бути наданий дозвіл на тимчасове перебування, насамперед тим, які зазнали жорсткої експлуатації чи були жертвами торгівлі людьми.

Хоча заходи правоохоронного характеру із запобігання нелегальній міграції залишаються серед пріоритетів ЄС у міграційній сфері, у документах Євросоюзу дедалі частіше робиться наголос на необхідності комплексного підходу до цієї проблеми, що передбачає не лише укріплення кордону та посилення контрольних санкцій, а й урахування міграційної ситуації, що складається об'єктивно, співпрацю з сусідніми країнами, країнами походження та транзиту мігрантів.

Одним із інструментів реалізації такого підходу є **угоди про реадмісію**, що найчастіше укладаються одночасно з угодами про лібералізацію візового режиму, співпрацю у сфері міжнародної мобільності. Ними встановлюються правила передачі осіб, які нелегально перебувають на території ЄС, країнам їхнього постійного проживання. Угоди застосовуються лише після прийняття компетентними

органами країн ЄС рішення про видворення та якщо повернення на батьківщину не є для мігранта небезпечним. Після 1999 р. підписано або підготовлено угоди ЄС з 18 третіми країнами [297].

У квітні 2012 р. Європейська Рада схвалила **Стратегію відповіді ЄС на міграційний тиск** [287], якою визначено низку стратегічних пріоритетів діяльності Євросоюзу в цій сфері. Серед них: посилення співпраці з країнами походження та транзиту щодо міграційного менеджменту; удосконалення управління зовнішніми кордонами; запобігання нелегальній міграції через турецько-грецький кордон; запобігання зловживанням можливостями легальних каналів міграційних переміщень; забезпечення дотримання права на свободу пересування одночасно із запобіганням зловживання ним з боку громадян третіх країн; удосконалення системи регулювання міграційними переміщеннями, у т. ч. повернення мігрантів на батьківщину.

У рамках реалізації першого пріоритету, тобто співпраці з третіми країнами, планувалося покращити їх власну спроможність регулювати змішані міграційні потоки (тобто такі, які складаються частково з біженців, а частково – з економічних мігрантів). З цієї метою передбачалося озброїти країни першого притулку необхідними засобами для надання захисту біженцям відповідно до міжнародних стандартів, запобігти таким чином подальшим переміщенням біженців; забезпечити виконання та продовжити укладення угод про реадмісію; поглиблювати партнерство у сфері мобільності з третіми країнами; розвивати діалог з країнами Східного партнерства в контексті викликів, обумовлених міграційними потоками з Південного Середземномор'я, що переміщуються через Західні Балкани.

Удосконалення управління зовнішніми кордонами передбачало подальший розвиток політичних та законодавчих інструментів прикордонного контролю, у т. ч. забезпечення функціонування системи спостереження та обміну інформацією щодо ризиків на кордоні (*European Border Surveillance System, EUROSUR*), підготовку пропозицій щодо системи реєстрації в'їзду та виїзду, використання попереджувальної інформації про міжнародних пасажирів для виявлення шляхів нелегального проникнення до ЄС.

Значну увагу приділено в Стратегії запобіганню використанню легальних каналів нелегальної міграції, передусім з боку громадян держав, що отримали безвізовий режим. Метою цих заходів є зменшення кількості безпідставних клопотань про надання притулку, що подаються громадянами країн з безвізовим режимом, а також їх нелегального працевлаштування на території ЄС. Для цього передбачено забезпечити оцінку загроз для внутрішньої безпеки Євросоюзу до початку діалогу про лібералізацію візового режиму з тією чи іншою країною, оцінити дієвість угод про реадмісію з країнами, що претендують на спрощення візового режиму, моніторити наслідки вже наданого безвізового режиму.

Для попередження зловживань правом вільного пересування, у т. ч. правом мігрантів на возз'єднання сімей, застосовуються спільні розслідування, збір та аналіз інформації щодо затримань у зв'язку із пред'явленням на кордонах фальшивих документів, обмін інформацією між органами країн-членів, що забезпечують нагляд за дітьми та реєстрацію шлюбів, дії щодо виявлення та запобігання порушенням.

Загальна мета Стратегії – посилення координації зусиль країн-членів, зокрема, повна імплементація директив стосовно санкцій проти працедавців та повернення нелегальних мігрантів, у т. ч. подальша підтримка добровільного повернення, забезпечення необхідного статистичного та наукового супроводження політики протидії нелегальній міграції, вивчення та поширення передового досвіду.

### *3.3.4. Формування єдиної системи притулку*

Після 1999 р. значного прогресу було досягнуто в Євросоюзі щодо формування єдиної системи надання притулку, в основу якої покладено норми Женевської конвенції ООН 1951 р. про статус біженців, а також спільні гуманітарні принципи країн-членів. На першому етапі було схвалено чотири директиви, якими визначено спільні мінімальні стандарти в цій сфері.

Передусім це Директива щодо **мінімальних стандартів прийняття** осіб, які шукають притулку [266]. Згідно з нею, країни-члени

мають забезпечувати їм на час розгляду клопотання проживання, харчування, надавати необхідний одяг та кишенькові гроші. Вони також повинні, за потреби, уможливити доступ цих осіб до медичних послуг та психологічної підтримки, а дітям – до навчання. Шукачам притулку також гарантувалося право на єдність сім'ї, на професійне навчання, а за певних умов – на працевлаштування.

Базові спільні стандарти встановлено також щодо **процедури розгляду заяв** шукачів притулку [273]. У різних країнах вони суттєво відрізняються внаслідок різноманіття конституційних та адміністративних систем, проте повсюди мають відповідати вимогам прозорості та ефективності. Обов'язковим є надання шукачеві притулку необхідної інформації зрозумілою йому мовою, безоплатної правової допомоги, можливості оскаржити ухвалене щодо нього рішення. Рішення за заявою про надання захисту має прийматися індивідуально, об'єктивно, компетентною особою.

Наступний документ було присвячено виробленню спільних підходів до оцінки підстав надання захисту та стандартизації характеристик різних форм захисту, які застосовуються в європейських країнах. Це т. зв. «кваліфікаційна» **директива**, що набула чинності 2006 р. [270]. Важливо, що, крім Женевської конвенції 1951 р. про статус біженців, документ базується на Європейській конвенції про права людини і основоположні свободи, Хартії прав ЄС і, таким чином, зобов'язує країни-члени забезпечити захист не лише т. зв. конвенційних біженців, а й інших осіб, котрі його потребують, тобто застосовувати додаткові форми захисту. В ньому сказано також, що захисту можуть потребувати не лише особи, які переслідуються державою, а й ті, які страждають від неурядових формувань чи офіційно не визнаних сил. У Директиві відображені гендерні аспекти проблеми, дається визначення ментальним та сексуальним переслідуванням. Окремі норми присвячено захисту дітей-біженців без супроводу дорослих, задоволенню їхніх особливих потреб.

Четвертою Директивою у сфері притулку було встановлено стандарти **тимчасового захисту**, що надається втікачам, які масово прибули внаслідок воєнних конфліктів і потребують термінової допомоги [263]. Вона застосовується тоді, коли є підстави вважати, що стандартна процедура надання статусу біженця через велику



кількість клопотань не буде ефективною. Директива містить спільні підходи до процедур надання, продовження та припинення тимчасового захисту, а також мінімальні стандарти для осіб, яким він надається: надання дозволу на перебування на період 1–3 роки; забезпечення інформацією; доступ до працевлаштування, житла, соціального захисту та медичних послуг, а також навчання дітей; гарантії доступу до стандартної процедури надання статусу біженця. У разі нормалізації ситуації на батьківщині користувачів тимчасового захисту передбачалися процедури сприяння їх поверненню додому.

Принцип справедливого розподілу відповідальності за біженців, закладений Дублінською конвенцією 1990 р., було розвинено в домовленостях, що отримали назву Дублін-II. Вони уточнюють, що відповідальність за розгляд заяв шукача притулку несе країна, яка видала візу, або країна першого в'їзду, проте при цьому береться до уваги наявність родичів, досвід проживання в тій чи іншій державі. В документі також деталізовано механізм передачі відповідальності за шукача притулку від однієї країни до іншої [275].

Щоб запобігти зловживанням системою захисту біженців, під час процедури визначення статусу необхідно перевірити, чи не подавалася заява про надання притулку в іншій країні ЄС. З цією метою створено ЄВРОДАГ (2000), спільну дактилоскопічну базу шукачів притулку [274].

До 2006 р. першу фазу формування спільної системи надання притулку було загалом завершено. Проте аналіз застосування законодавства свідчив, що шукачі притулку з одних і тих самих країн, маючи приблизно однакові історії втечі, могли отримати різні рішення залежно від того, в якій країні ЄС вони клопоталися про захист. Попри спільне законодавство, адміністративна практика залишалася відмінною, крім того, оцінюючи клопотання, посадовці в різних країнах користувалися різними джерелами даних про ситуацію у країні походження шукачів притулку, що впливало на їхнє рішення.

Враховуючи це, Єврокомісія розробила **Політичний план щодо притулку** [305], де намічено подальші кроки, що мають зумовити запровадження на території ЄС спільної процедури надання захисту біженцям, встановити відповідний статус та документ, що

його підтверджує, дійсний на всій території Євросоюзу. Йдеться також про підвищення стандартів надання допомоги, максимальне зменшення різниці в умовах перебування біженців у різних країнах, поглиблення солідарності країн-членів.

Складовою формування єдиної політики країн ЄС щодо притулку є посилення практичної співпраці країн-членів у цій сфері, мета якої полягає у гармонізації не лише відповідного законодавства, а й адміністративної практики. 2010 р. створено **Європейську агенцію підтримки притулку** (*European Asylum Support Office, EASO*) [310], на яку покладено функції поглиблення практичного співробітництва, надання підтримки тим країнам, де системи захисту біженців піддаються найбільшому тискові внаслідок географічного розташування або раптового масового припливу вигнанців, покращення імплементації законодавства ЄС щодо притулку. Агенція має забезпечувати обмін інформацією між країнами, поширювати передовий досвід, на неї також покладено збір, аналіз та поширення інформації про країни походження біженців. У відповідь на запит країн ЄС, що зазнають труднощів при прийомі біженців, *EASO* може координувати створення і спрямування груп підтримки, які надаватимуть технічну допомогу, зокрема, забезпечуватимуть переклад, поширюватимуть інформацію про країни походження тощо.

У 2011 р. ухвалено в новій редакції центральну, т. зв. «кваліфікаційну», директиву, якою встановлено критерії визначення, хто може претендувати на захист у ЄС, та форми міжнародного захисту [279]. В директиві уточнено підстави для надання захисту, розширено гарантії прав та можливості доступу до заходів з інтеграції для його користувачів.

У 2013 р. переглянуто також директиву щодо процедур надання статусу біженця [281], що має забезпечити більш швидкий, прозорий і ефективний розгляд заяв шукачів притулку. Особи зі специфічними потребами отримали більше можливостей для аргументування своїх прагнень, передусім діти без супроводу та жертви тортур. Переглянута того ж року директива щодо умов прийняття шукачів притулку [282] теж містить кілька змін, які мають підвищити стандарти прийому цих осіб, зокрема: доступ до працевлаштування

можливий через 9 місяців замість 12, як було раніше; спрощено процедури отримання соціальної допомоги; доступ до навчання має бути забезпечений не пізніше, ніж через три місяці після прибуття; враховано специфічні потреби в розміщенні окремих груп шукачів притулку, таких як діти та жертви тортур. Затримання шукачів притулку кваліфікується як крайній захід. Особа має бути письмово попереджена про причини затримання та шляхи його уникнення, юридична процедура щодо затриманого повинна відбуватися щонайшвидше. Директива містить також інструменти попередження зловживань у сфері притулку. Зокрема, в разі виявлення таких зловживань матеріальна допомога може бути зменшена або й припинена, понад те, особу можуть зобов'язати повернути отримані кошти.

На другому етапі формування єдиної європейської системи притулку уточнювалися механізми визначення країни, відповідальної за розгляд клопотання про надання статусу біженця, ухвалено документ, який назвали Дублін III [312]. У ньому встановлено, що процедура передачі шукача притулку іншій стороні не може тривати понад 11 місяців. Йому гарантується право оскаржити рішення про передачу, отримання безкоштовної правової допомоги.

Важливим елементом міграційної політики ЄС гуманітарного спрямування є політика щодо дітей, які опинилися на території ЄС без супроводу дорослих. Найчастіше вони тут у пошуках притулку, часом це жертви торгівлі людьми, у деяких випадках їх відправляють до Європи їхні сім'ї, сподіваючись таким чином забезпечити дітям кращий доступ до освіти та працевлаштування. Розробляючи спільні підходи до проблеми 2010 р. країни ЄС погодили **План дій щодо дітей без супроводу** [262]. У ньому запропоновано можливі шляхи розв'язання проблеми, які можна згрупувати за трьома стратегічними напрямками: попередження, надання захисту, винайдення довготривалого рішення.

Запобігти прибуттю дітей без супроводу можливо лише у тісній співпраці з країнами походження, міжнародними організаціями та громадянським суспільством шляхом покращення умов життя дітей та виявлення ризиків їх незаконного транспортування в інші країни. Після виявлення дітей без супроводу на кордоні або

на території країни ЄС їм має бути надано належний захист. Він передбачає визначення особи, на яку покладається опіка над дитиною і яка має право представляти її інтереси, забезпечення умов для проживання, утримання дітей окремо від дорослих, пошуки сім'ї дитини тощо. Довготривале рішення має прийматися індивідуально щодо кожної особи і відповідати інтересам дитини. Це може бути повернення на батьківщину та допомога в реінтеграції за умови гарантій безпеки, надання захисту та інтеграція у країні перебування або переселення до іншої країни, яка погоджується опікуватися дитиною.

Міграційна криза 2014–2016 рр., що виявилася у масовому прибутті біженців до Європи, загострила проблему дітей-біженців, адже саме діти становили понад третину шукачів притулку. У квітні 2017 р. Єврокомісія звернулася із посланням стосовно захисту дітей у процесі міграції [318]. Згідно з документом, основним пріоритетом ЄС у цій сфері є надання допомоги третім країнам у розбудові системи захисту дітей, у т. ч. на шляхах міграції. Крім того, ЄК закликала країни-члени збирати та поширювати дані про всіх дітей без супроводу, співпрацювати у розшуку їхніх сімей, забезпечувати належне розміщення та доступ до медичної допомоги, у т. ч. психологічної, освіти незалежно від правового статусу дитини. Заплановано створити європейську мережу для обміну передовим досвідом щодо роботи з дітьми-біженцями, налагодити навчання та підвищення кваліфікації персоналу, який працює з дітьми, тощо.

### *3.3.5. Загальноєвропейські підходи до інтеграції мігрантів*

Інтеграція мігрантів у суспільство відбувається на місцевому рівні, тому відповідні питання закономірно залишаються в компетенції окремих країн. Водночас ЄС налагоджує співпрацю між ними з тим, щоб досягти забезпечення мігрантам рівних прав та можливостей на всій території об'єднаної Європи. Серед загальноєвропейських інструментів інтеграції – фінансова допомога, спрямована на здійснення інтеграційних програм, а в деяких випадках – спільне законодавство. Так, низка політичних та законодавчих документів,

прийнятих на рівні ЄС, забезпечує країни-члени стандартами розвитку інтеграційної політики.

Для їх успіху важливим є розуміння інтеграції як двостороннього процесу, що базується на обопільних правах та обов'язках громадян третіх країн, які легально перебувають на території ЄС, та суспільств, які їх приймають, що було сформульовано у посланні Єврокомісії **щодо імміграції, інтеграції та працевлаштування** в 2003 р. У ньому декларувалися, з одного боку, відповідальність суспільства за реалізацію прав прибулих, а з другого – повага іммігрантів до фундаментальних цінностей цього суспільства та активна участь в інтеграційному процесі, що, однак, не означало відмови від власної ідентичності.

2004 р. Європейська Рада затвердила **Спільні базові принципи політики інтеграції іммігрантів** [286]. Вони зводяться до такого: інтеграція є динамічним, двостороннім процесом взаємного погодження між іммігрантами та мешканцями країн-членів; імміграція передбачає повагу до базових цінностей ЄС; працевлаштування є ключовою умовою інтеграції і вирішальним фактором забезпечення участі іммігрантів у суспільстві, їхнього внеску в суспільство і очевидності цього внеску для інших його членів; базові знання мови, історії, структури суспільства перебування необхідні для інтеграції іммігрантів, а створення умов для того, щоб вони набули цих знань, украй важливе для успішної інтеграції; освіта є вирішальною для підготовки іммігрантів, передовсім їх нащадків, до більш активної ролі в суспільстві; доступ іммігрантів до суспільних інституцій та послуг нарівні з місцевими жителями є суттєвим базисом інтеграції; взаємодія між іммігрантами та громадянами є фундаментальним механізмом інтеграції; різноманітність культур та релігій гарантована Хартією фундаментальних прав і має забезпечуватися, якщо це не суперечить іншим правам чи національному законодавству; участь самих іммігрантів у демократичному процесі та у формуванні інтеграційної політики, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції; включення питань інтеграції в галузеву політику на всіх рівнях – важлива складова формування та реалізації політики інтеграції.

З метою реалізації цих принципів 2005 р. було вироблено **Спільний порядок денний щодо інтеграції** [259], що передбачав

створення певних структур та здійснення конкретних дій, спрямованих на інтеграцію іммігрантів.

Для забезпечення постійних політичних консультацій щодо інтеграції починаючи з 2004 р. систематично скликаються конференції європейських міністрів, відповідальних за цю сферу. У кожній країні-члені організовано спеціальні контактні пункти для забезпечення обміну інформацією та узгодження політики, акумуляції позитивного досвіду. Періодично публікуються Керівництва з інтеграції для осіб, які приймають рішення, та практиків. Відкрито Інтернет-сторінку ЄС з інтеграції (*EWSI*) [288].

Підсумовуючи результати інтеграційної політики та окреслюючи нові плани, влітку 2011 р. ЄК звернулася до країн-членів із посланням щодо оновленого Європейського порядку денного з питань інтеграції мігрантів з третіх країн [291]. У ньому ставилося завдання підвищити рівень економічної, соціальної, культурної та політичної участі мігрантів, передусім активізуючи цілеспрямовані дії у цьому напрямі на місцевому рівні. Наголошувалося на ролі країн походження в інтеграційному процесі та на необхідності спільно з третіми країнами забезпечувати потенційних мігрантів потрібною інформацією, удосконалювати механізми визнання їхніх дипломів та кваліфікацій, підтримувати різні форми тимчасової та циркулярної міграції, розвивати спільне підприємництво із залученням можливостей діаспор, що сприятиме створенню робочих місць у країнах походження та розвитку міжнародної торгівлі. Додатком до документа була своєрідна «скринька інструментів», де зібрано приклади позитивного досвіду і звідки країни-члени можуть обирати і застосовувати заходи, які найбільше відповідають їх потребам.

З метою моніторингу успіхів політики інтеграції Європейською Комісією разом із Євростатом розроблено низку індикаторів. Вони поділені на чотири групи: працевлаштування (рівень зайнятості, рівень безробіття, рівень економічної активності); освіта (структура населення/мігрантів за рівнем освіти, частка неписьменних, частка у віковій групі 30–34 роки осіб з вищою освітою, частка молоді, яка не закінчує школу); соціальне включення (середній дохід мігрантів порівняно із середнім доходом усього населення, ризик бідності,

оцінка рівня фізичного здоров'я, співвідношення частки осіб, які є власниками майна, серед мігрантів та усього населення); політична участь (частка мігрантів, які набули громадянства країни перебування, частка мігрантів, які мають постійні/тривалі дозволи на перебування, частка мігрантів на виборних посадах).

### *3.3.6. Зовнішньополітична складова міграційної політики*

Розуміння того незаперечного факту, що регулювати міграційні процеси самотужки неможливо, зумовило формування зовнішньополітичного вектора міграційної політики ЄС, спрямованого на розвиток взаємодії між країнами-членами, співпрацю з основними країнами – постачальниками мігрантів, співпрацю з країнами-сусідами. Його принципи і цілі було сформульовано в документі під назвою «Глобальний підхід до міграції та мобільності», схваленому в 2005 р. і оновленому в 2011 р. [317]. Діалог та співпраця в рамках зовнішньополітичної складової міграційної політики спрямовані на те, щоб виявити спільні з країнами походження та транзиту інтереси у сфері міграції, а також обумовлені нею проблеми та разом шукати шляхи їх розв'язання. Глобальний підхід до міграції доповнює зовнішню політику ЄС, а також політику надання допомоги країнам, що розвиваються. Він має запобігти нелегальній міграції, забезпечити сприяння легальній і безпечній міграції, створенню умов для використання позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку країн як донорів, так і реципієнтів. До оновлених у 2011 р. політичних документів щодо Глобального підходу включено новий пріоритет, що полягає у наданні захисту біженцям. Ідеться також про сприяння міжнародній мобільності, тобто короткотерміновим міжнародним подорожам (тривалістю до трьох місяців), які не вважаються міграціями, проте мають значний вплив на поглиблення особистих, ділових та культурних зв'язків, розвиток міжнародної торгівлі та співробітництва.

Для імплементації Глобального підходу розроблено кілька політичних (двосторонні та регіональні діалоги та плани дій) і правових інструментів, таких як домовленості щодо візового режиму

та реадмісії. Фінансова та технічна підтримка розбудови системи управління міграціями країн-партнерів відбувається через програми низки європейських інституцій.

Зовнішньополітична складова міграційної політики націлена передусім на пріоритетні регіони – країни-сусіди, а також країни Близького Сходу та субекваторіальної Африки, звідки через Середземне море до Європи дістається значна кількість нелегальних мігрантів та шукачів притулку.

Основними інструментами взаємодії з країнами-постачальниками є співпраця у сфері мобільності та обортової (циркулярної) міграції. Вони передбачають, як це зазначається у відповідному посланні Єврокомісії [303], полегшення доступу до ЄС громадян тих країн, які готові співпрацювати з Євросоюзом з метою покращення регулювання міграційних процесів та запобігання нелегальній міграції. Від партнерів очікується підписання та виконання угод про реадмісію, проведення широких інформаційних кампаній, які б висвітлювали ризики та небезпеки нелегальної міграції, посилення прикордонного контролю тощо. Зі свого боку ЄС може запропонувати партнерам ширший доступ їх громадян на ринок праці та до навчання на території Євросоюзу, передвиїзну мовну та професійну підготовку, програми з реінтеграції мігрантів, які повертаються на батьківщину, двосторонню співпрацю між службами зайнятості країн походження та призначення, спрощений порядок видачі віз.

Окремий напрям співпраці полягає у заохоченні зворотної або циркулярної міграції, тобто тимчасових неодноразових виїздів з періодичним поверненням на батьківщину. Така модель міграційних переміщень вигідна як країнам походження, так і призначення мігрантів, оскільки перші не втрачають своє населення, а останні не витрачають зусилля та кошти на інтеграцію мігрантів. Разом із тим країни призначення отримують необхідну для них робочу силу, а країни походження – заробітки їх громадян за кордоном, які є важливим джерелом валютних надходжень для розвитку. Досягнення обортовості міграційних переміщень має, крім іншого, запобігти шкоді, якої завдає країнам, що розвиваються, «відплив мізків». Циркулярна міграція вигідна й самим мігрантам, оскільки забезпечує їм пов'язані з роботою за кордоном можливості



додаткових заробітків та набуття досвіду без болючого розриву з рідними та звичним соціальним оточенням, неминучих у разі переселення за кордон для постійного проживання.

Значне місце співпраця в міграційній сфері посідає в рамках **«Східного партнерства»**. У посланні Єврокомісії стосовно співробітництва із східними сусідами [286] спеціальний розділ присвячено транскордонній мобільності та безпеці, де зазначається, що сприяння вільному і безпечному пересуванню населення є важливим пріоритетом. Однак успіх співробітництва залежить від готовності партнерів ЄС налагодити належне регулювання цього процесу. Воно має включати протидію нелегальній міграції, розбудову системи захисту біженців відповідно до європейських стандартів, розвиток інфраструктури інтегрованої охорони кордону, боротьбу проти корупції та організованої злочинності. Такі заходи необхідні не лише в інтересах безпеки кордонів ЄС, а й внутрішньої безпеки та стабільності у країнах «Східного партнерства». Для їх здійснення ЄС виділяє фінансову та технічну допомогу.

### 3.4. ПРОТИДІЯ МІГРАЦІЙНІЙ КРИЗИ

Масовий приплив біженців до Європи, пік якого припав на 2014–2015 рр., політики, експерти, широка громадськість одноставно характеризували як міграційну кризу. Проте ця криза комплексна: по-перше, це криза гуманітарна, бо позначилася загибеллю тисяч людей; по-друге, це криза управління і кордоном, і наданням притулку; по-третє, за висловом президента Європарламенту Мартіна Шульца, це криза солідарності, оскільки віднайти спільне для ЄС рішення щодо врегулювання проблеми біженців, яке б дало змогу більш рівномірно розподілити навантаження на окремі країни, виявилось вкрай складно.

Міграційна криза стала серйозним викликом фундаментальним здобуткам Євросоюзу, передусім зоні вільного пересування (до тимчасового відновлення контролю на внутрішніх кордонах ЄС вдалися Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина, Швеція). В умовах кризи активізувалися крайні політичні сили (наприклад, у Франції кандидат від ультраправого Народного фронту Марін Ле Пен під час президентських виборів 2017 р. вийшла у другий тур, де за неї проголосували 33,9 % виборців), спостерігалася радикалізація настроїв частини населення (в 2015 р. у Німеччині було зафіксовано 747 нападів на житла прибулих, у т. ч. 222 – із завданням тілесних ушкоджень [133]). Імміграція, за даними Євробарометра, перетворилася на найбільш болючу проблему для європейців, залишивши позаду економічні труднощі та безробіття [211].

За такої ситуації подолання міграційної кризи, забезпечення захисту біженців та надання допомоги державам-членам, які найбільше потерпали від припливу мігрантів, перетворилося чи не на ключове для ЄС питання. У квітні 2014 р. під час виборчої кампанії нинішній

голова Єврокомісії Жан-Клод Юнкер оприлюднив своє бачення розв'язання міграційної кризи, сформулювавши п'ять пріоритетів. Серед них: 1) створення єдиної європейської системи притулку, що знеохотить біженців мандрувати Європою у пошуках кращих умов; 2) активізація допомоги країнам-членам, які відчувають найбільші труднощі через масове прибуття біженців; 3) співпраця з країнами походження та надання їм допомоги з метою впливу на першопричини кризи; 4) розширення можливостей для керованої та організованої легальної міграції в Європу; 5) зміцнення охорони зовнішнього кордону ЄС і боротьба зі злочинними угрупованнями, що займаються нелегальним переправленням мігрантів [168]. Подальша деталізація цих пріоритетів знайшла відображення в документах, підготовлених новим складом Єврокомісії, що почала виконувати свої обов'язки в листопаді 2014 р.

У квітні 2015 р. міністри закордонних та внутрішніх справ країн-членів підтримали запропонований Єврокомісією План дій, що складався з 10 пунктів і передбачав: 1) активізацію патрульних операцій у Середземному морі; 2) знищення суден, що використовуються для незаконного переправлення мігрантів; 3) скоординовану роботу європейських правоохоронних відомств з викриття перемитників; 4) відрядження до Італії та Греції спеціалістів для надання допомоги місцевим фахівцям в опрацюванні клопотань біженців; 5) реєстрацію та зняття відбитків пальців усіх мігрантів; 6) розроблення механізму переміщення мігрантів у разі виникнення критичних ситуацій; 7) підготовку пропозицій щодо добровільного переселення біженців з числа найбільш вразливих категорій до ЄС; 8) розроблення механізму швидкого видворення нелегальних мігрантів; 9) співпрацю з транзитними країнами; 10) направлення до країн міграційного ризику офіцерів зв'язку з метою збору інформації щодо міграційної ситуації.

13 травня 2015 р. Єврокомісія оприлюднила послання **«Європейський порядок денний з міграції»** [261], де визначалися необхідні заходи як для припинення неконтрольованого припливу мігрантів та трагедій на морі, так і покращення всієї системи управління міграційними процесами.

У найближчій перспективі передбачалося активізувати операції на морі; ухвалити загальноєвропейську схему переселень

біженців; розбудувати мережу пунктів прийому біженців, передовсім у Греції та Італії.

План на більш тривалу перспективу мав бути розбудований за чотирима напрямками: зменшення мотивів до нерегульованої міграції; удосконалення управління кордоном; формування чіткої спільної політики ЄС щодо притулку; нова політика щодо легальної міграції з метою збереження привабливості Європи для економічних мігрантів та максимізація вигод від міграції для країн-членів.

Заходи з реалізації цих планів містилися у спеціальних імплементаційних пакетах, перший з яких – від 27 травня 2015 р. – передбачав потроєння обсягів фінансування операцій на морі, забезпечення процедур реєстрації мігрантів і зняття відбитків пальців. Пропонувалося також упродовж двох років переселити до Європи з таборів, що перебувають під патронатом УВКБ ООН у Туреччині, Лівії та Йорданії, 22,5 тис. біженців, які потребують захисту. Найбільше дискусій викликала пропозиція про переселення 40 тис. біженців з Греції та Італії. Проти розподілу шукачів притулку згідно з визначеними квотами виступили Чехія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Польща.

Другий імплементаційний пакет з'явився 9 вересня 2015 р. У ньому йшлося про: необхідність терміново переселити 120 тис. біженців з Італії та Греції (на додачу до 40 тис., про які було заявлено у травні), розподіл яких по країнах-членах мав би відбуватися залежно від чисельності населення, величини ВВП, кількості раніше поданих клопотань про притулок, рівня безробіття; запровадження постійно діючого механізму переселення з-поза меж ЄС; формування списку безпечних країн, вихідцям з яких притулок не надається; план дій щодо повернення на батьківщину мігрантів, яким у притулку відмовлено; пропозицію щодо утворення фонду для надання допомоги африканським країнам походження мігрантів.

Третій імплементаційний пакет – від 15 грудня 2015 р. – стосувався створення європейських прикордонних сил та берегової охорони.

Було значно збільшено бюджет, спрямований на врегулювання міграційної кризи. Витрати ЄС на відповідні заходи у 2015–2016 рр. сягнули 10 млрд євро [219].

Основна увага була зосереджена на протидії незаконному переміщенню мігрантів. У 2015 р. прийнято План дій проти контрабанди

людьми, розрахований до 2020 р. [287], де сформульовано чотири пріоритети: посилення поліцейської та правової протидії; удосконалення системи збору та обміну інформацією; попередження контрабанди людьми і допомога мігрантам, які опинилися у скрутному становищі; посилення співпраці з третіми країнами. У 2016 р. європейська правоохоронна агенція Європол створила Європейський центр проти незаконного переправлення мігрантів (*European Migrant Smuggling Centre*) з метою координувати зусилля правоохоронних відомств країн-членів та сприяти спільним розслідуванням. Спільні зусилля спрямовані на руйнування бізнесу контрабандистів, виявлення, затримання та ліквідацію їхніх плавзасобів, а також навчання лівійських прикордонників та моряків, оскільки саме від берегів Лівії починається найбільш небезпечний маршрут переправлення нелегалів до Європи.

Наступний крок полягав у спільних акціях із третіми країнами, яких торкнулася криза. У жовтні 2015 р. відбулася зустріч з лідерами країн Західних Балкан, де було схвалено план з регулювання потоку біженців через їх територію. У листопаді того ж року глави держав ЄС зустрічалися з африканськими лідерами. Було утворено спеціальний фонд допомоги Африці у справі протидії нелегальній міграції та надання захисту біженцям.

Ключовим партнером у протидії міграційній кризі є Туреччина, де перебувають до 3 млн сирійських біженців і звідки пролягає маршрут переправлення до Європи. ЄС уклав угоду з Туреччиною щодо припинення нелегальної міграції та надання допомоги сирійським біженцям і турецьким громадам, які їх приймають. Усіх новоприбулих нелегальних мігрантів мають повернути до Туреччини. Водночас ЄС зобов'язується за кожного повернутого нелегала організувати переселення до Європи одного сирійського біженця, який уже отримав притулок у Туреччині.

Неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати. Чисельність мігрантів, зафіксованих в Італії, у квітні 2016 р. порівняно з березнем скоротилася на 13 %, а порівняно з квітнем 2015 р. – удвічі. Прибуття нелегалів до Греції у квітні 2016 р. порівняно з березнем зменшилося на 90 %. Якщо раніше через Егейське море щодня переправлялися в середньому 1 740 осіб, то в травні–червні 2016 р. – 47 [289].

На допомогу Туреччині спрямовано 3 млрд євро. Ці кошти мали забезпечити доступ до освіти півмільйону сирійських дітей, будівництво 70 нових шкіл, надання елементарних медичних послуг біженцям із Сирії.

Результативність антикризових заходів усередині Євросоюзу, попри суттєві труднощі, зростає. Створено чотири пункти для біженців в Італії і п'ять – у Греції, в їх роботі беруть участь міжнародні команди, допомагаючи місцевій владі. Вже станом на квітень 2016 р. було досягнуто стовідсоткової реєстрації мігрантів, що включає дактилоскопію, проти 8 % у Греції і 36 % – в Італії у вересні 2015 р. Поступово активізуються схеми переміщення шукачів притулку з Греції та Італії та переселення біженців із таборів з-поза меж ЄС. Станом на липень 2017 р. з Греції переміщено 16 803, а з Італії – 7 873 шукачів притулку, переселено з-поза меж Європи 17 179 осіб, у т. ч. з Туреччини – 7 806 [315]. Дані за вересень 2017 р. підтверджують, що схеми переселення працюють: з Греції та Італії було переселено вже 28,5 тис. осіб, з-поза меж ЄС – 23 тис.

Дії, спрямовані на врегулювання міграційної кризи, дали змогу впродовж 2015–2017 рр. врятувати на морі 620 тис. життів. Чисельність загиблих та зниклих безвісти на Середземному морі значно зменшилася. Водночас 2 100 злочинців, які займалися незаконним переправленням мігрантів до Європи, було заарештовано, 387 човнів перемитників ліквідовано [290].

Досягнуті успіхи є підставою для відновлення нормального функціонування Шенгенської зони, тобто скасування прикордонного контролю країнами, які тимчасово його відновлювали. Адже Шенген має для ЄС не лише політичне та світоглядне значення, а й цілком прагматичне. Було підраховано, що адміністративні витрати на відновлення контролю на внутрішніх кордонах становитимуть від 0,6 до 5,8 млрд євро. Водночас можливі збитки у сфері транспортних перевезень сягнуть 1,7–7,5 млрд євро на рік, туристичної галузі – 10–20 млрд [300].

Однак про кардинальну зміну ситуації говорити зарано. Причини міграційної кризи не зникли. У безпосередній близькості до ЄС тривають конфлікти, зокрема в Сирії. Країни першого притулку не в змозі забезпечити належний прийом біженців. Якщо в 2014 р. за межею бідності перебували 50 % сирійських біженців у Туреччині,

Йорданії, Лівані, то в 2015 р. – уже 70 % [145]. Тому очевидним є продовження міграційного тиску на Європу і необхідність через це рішуче змінювати всю систему міграційного менеджменту в ЄС.

У квітні 2016 р. своїм черговим посланням Єврокомісія започаткувала дискусію щодо глибокої реформи сфери притулку та міграційної політики загалом [319]. Невдовзі було оприлюднено низку конкретних пропозицій. Зокрема, запропоновано запровадити єдину для ЄС систему притулку, гармонізувати процедури, скоротивши строки визначення статусу, встановити стандарти захисту разом із жорсткими заходами проти зловживань. Передбачено ухвалити єдиний для країн-членів список безпечних країн, вихідцям з яких притулок не надається, змінити систему визначення країни, відповідальної за прийняття біженця, якою зазвичай була країна в'їзду, визначати спроможність приймати біженців відповідно до чисельності населення та величини ВВП. Якщо кількість шукачів притулку перевищуватиме 150 % допустимої, автоматично запускатиметься механізм переміщення їх до інших країн ЄС.

Значну увагу приділено удосконаленню інструментів легальної міграції, що розглядається як дієвий засіб протидії нерегульованій міграції. Адаже додаткові людські ресурси необхідні Європі для запобігання дефіциту працівників і розвитку економіки. Важливо, що уже сьогодні є підстави для висновку про позитивний ефект припливу біженців на економіку Європи. Так, за оцінками, в 2015 р. додаткові громадські витрати забезпечили від 0,2 % до 0,3 % зростання ВВП. У середньостроковій перспективі цей ефект буде більшим за рахунок збільшення пропозиції робочої сили і щорічно забезпечуватиме 0,2–1,3 % додаткового зростання [188].

Серед механізмів легальної міграції йдеться про: застосування схем добровільного переселення з-поза меж ЄС осіб, які потребують міжнародного захисту; розроблення механізму допуску на територію ЄС за гуманітарними міркуваннями; застосування приватного спонсорства переїзду біженців; спрощення процедур об'єднання сімей, імміграції підприємців, студентів, сезонних робітників.

Єврокомісією запропоновано суттєві зміни до законодавства ЄС, яке регулює імміграцію висококваліфікованих спеціалістів. Зокрема, якщо нині умовою отримання т. зв. «блакитної картки» є заробітна

плата, у півтора раза вища за середню по країні, то надалі буде достатньо, щоб вона була вищою в 1,4 раза, а для випускників ВНЗ та представників дефіцитних професій становила навіть 80 % середньої. Вимогу до тривалості трудового контракту пропонується зменшити з 12 до 6 місяців. Клопотатися про «блакитну картку» зможуть також і біженці, а подавати клопотання буде можливим не лише з-за кордону, а й перебуваючи на території ЄС. Пропонується також спростити процедуру переїзду власників «блакитних карток» до іншої країни ЄС, а строк перебування, який дає право на отримання дозволу на постійне проживання, зменшити для них з п'яти до трьох років.

Важливим напрямом міграційної політики ЄС на перспективу є комплексна діяльність з попередження виникнення гуманітарних криз та їх щонайшвидшого розв'язання. Крім надання дієвої допомоги країнам походження мігрантів, планується всіляко розвивати співпрацю з країнами транзиту.

У вересні 2017 р. висунуті пропозиції набули подальшої деталізації. Зокрема, Єврокомісія запропонувала нову схему переселення принаймні 50 тис. біженців з-поза меж Європи впродовж наступних двох років як альтернативу нелегальній і небезпечній для життя міграції. На підтримку заходів країн-членів з їх прийому та облаштування буде виділено 500 млн євро. Було висловлено намір щодо реалізації пілотного проекту з легальної імміграції з країн, які плідно співпрацюють з ЄС у справі запобігання нелегальній міграції, а також запровадити схеми імміграції на основі приватного спонсорства. Планується підвищити ефективність заходів із повернення нелегалів на батьківщину [304].

Відзначаючи успіхи в подоланні міграційної кризи, голова Єврокомісії Жан-Клод Юнкер водночас підкреслював, що міграція залишатиметься викликом для майбутніх поколінь європейців на довгі роки. Тому Європа має підготувати відповідні інструменти для справедливого і відповідального регулювання міграційних процесів, належної відповіді на можливі кризи. За його словами, настав час перейти від пропозицій до законів, а від законів – до практики.

Отже, міграційна політика міцно посіла своє місце у фокусі європейської інтеграції. Однак ключові питання в цій сфері все ще залишаються у компетенції національних урядів, тож спільна міграційна політика й надалі буде складним процесом узгоджень та компромісів.



## Розділ IV

# **НАПРЯМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

На рівні окремих держав зміст міграційної політики залежить від соціально-економічної ситуації, розстановки політичних сил, міжнародних відносин, етапу історичного розвитку і, безумовно, особливостей міграційної ситуації. Разом із тим, унаслідок посилення глобальної взаємозалежності, а також вироблення загальноприйнятих стандартів у сфері прав людини, дедалі яскравіше проявляються спільні для міграційної політики багатьох держав риси і напрями. В розділі на основі аналізу зарубіжного досвіду подано огляд лише основних з них. Розглянуто такі напрями міграційної політики, які, на думку автора, є важливими для нашої держави, той зарубіжний досвід, який міг би бути корисний для удосконалення міграційної політики України.

## 4.1. ПОЛІТИКА ЩОДО ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Політика щодо трудової міграції видається найважливішою складовою усієї міграційної політики, оскільки йдеться про найчисельніший міграційний потік, а також про канал міграції, що найбільше піддається державному регулюванню.

Країни призначення та походження мігрантів мають різні інтереси у сфері трудової міграції, а отже, й різні політичні цілі та засоби їх реалізації. Разом із тим спільними для них є необхідність захисту прав мігрантів, забезпечення організованої міграції, протидія нелегальній міграції, зацікавленість у міждержавній співпраці.

Щодо *країн призначення*, то, за визначенням Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), після десятиліть марних спроб обмежити імміграцію вони відновили зацікавленість у трудовій міграції у відповідь на потреби ринку праці. Особливий інтерес країн-реципієнтів викликають кваліфіковані працівники. За даними ООН, політику щодо залучення кваліфікованих мігрантів у 2011 р. проводили 39 % країн світу, тоді як у 2005 р. – лише 22 %. Причому серед країн із розвинутою економікою 60 % заохочують прибуття кваліфікованих працівників (у 2005 р. – 41 %) [392].

Спеціалісти МОП виділяють два основні типи прийому працівників-мігрантів. Це імміграція для постійного проживання, підставою для якої є працевлаштування, та тимчасова трудова міграція. Наразі, однак, різниця між постійною та тимчасовою міграцією стає дедалі менш помітною. Багато осіб, які мають статус постійного мешканця, прибули у країну перебування як тимчасові

мігранти. Проте наявність дозволу на постійне перебування не означає, що згодом вони не вирішать повернутися на батьківщину.

Перший тип характерний для США, Канади, Австралії, проте й у Європі багато урядів розглядають нині імміграцію для постійного проживання як засіб забезпечення потреб ринку праці в робочій силі. За такого підходу відбір іммігрантів відбувається на основі певних критеріїв. Найбільш відомою є т. зв. канадська система балів, яку з певними модифікаціями запозичили також й інші держави, коли за спеціальною шкалою оцінюються здатність потенційних мігрантів до адаптації та активної участі в економічному житті. Мають значення їхній вік, освіта, досвід роботи, знання мов, здатність до самозабезпечення, рівень зв'язків з країною призначення (наявність родичів, попереднє навчання або робота у відповідній країні).

Подібну систему, націлену передусім на відбір кваліфікованих мігрантів, було запроваджено в 2008 р. при видачі в'їзних віз до Великої Британії. Це т. зв. п'ятирівнева система, за якої до першого рівня належать інвестори, провідні менеджери та професіонали із найвищим рівнем підготовки, до другого – кваліфіковані представники професій, щодо яких відчувається дефіцит і які мають пропозицію щодо працевлаштування у країні, третій рівень охоплює некваліфікованих тимчасових працівників (з початком кризи видача відповідних віз була припинена), четвертий – учнів та студентів, п'ятий – молодих тимчасових працівників.

П'ятирівнева система передбачає нарахування балів. Наприклад, приблизно 50 балів отримують іноземці у віці до 27 років, які мають ступінь кандидата наук (доктора філософії). 45 балів нараховується за річний дохід від 40 тис. фунтів стерлінгів. Сума балів понад 75 забезпечує кандидату зарахування до першого рівня. Щоб потрапити на другий рівень, потрібно набрати щонайменше 60 балів. Наприклад, 10 балів – за ступінь бакалавра, 15 – за кандидата наук, 20 балів – за наявність пропозиції робочого місця у Великій Британії із зарплатою понад 24 тис. фунтів стерлінгів на рік, 10 балів – за здавання тесту з англійської мови. Іноземці, які належать до першого та другого рівнів, отримують безстроковий дозвіл на проживання і можуть проживати у Великій Британії разом із сім'єю.

Потреба в іноземних працівниках нижчої кваліфікації, передусім для таких секторів, як сільське господарство, будівництво, харчова промисловість, сфера послуг, зазвичай задовольняється за рахунок програм тимчасового працевлаштування іноземців. Основна їх форма – прийом на роботу за контрактом на визначений термін. Крім цього, допускаються такі працівники-мігранти, як стажисти, тобто молоді люди, які удосконалюють свої знання та вміння під час роботи, а також сезонні працівники, тобто іноземці, які мають дозвіл на роботу менше року і виїжджають з країни, коли цей термін завершується.

Регулюючи трудову міграцію, країни призначення мають вирішувати три основні завдання: 1) забезпечити необхідну ринку праці кількість іноземних працівників належної кваліфікації; 2) запобігати надексплуатації та порушенню прав мігрантів; 3) запобігати нелегальному працевлаштуванню іноземців.

Найпоширенішим засобом регулювання доступу іноземців на національний ринок праці є видача дозволів на працевлаштування. Його передумовою є тестування, тобто перевірка, чи є серед місцевих працівників претендент на робоче місце, на яке прагне працевлаштуватися іноземець. Як правило, робоче місце може бути зайняте іноземцем, тільки якщо впродовж певного часу на оголошення про вакансію не зголосився жоден претендент із числа місцевих мешканців (а для ЄС – громадянин будь-якої країни-члена). Наприклад, у Чехії з моменту оголошення про вакансію має пройти не менше 21 дня, у Португалії – не менше 30, у Нідерландах – 35 днів.

Якщо робоче місце не зацікавило місцевих працівників, видається дозвіл на працевлаштування іноземця. В одних країнах аргументовано довести необхідність залучення іноземного працівника повинен працедавець, проте в інших оцінку ситуації здійснюють компетентні державні органи, найчастіше міністерства праці [380, с. 295].

Разом із тим тестування дедалі частіше не застосовується, коли йдеться про висококваліфікованих мігрантів. Наприклад, у Німеччині, Великій Британії, Росії, деяких інших країнах тест ринку праці не повинні проходити висококваліфіковані працівники, яким працедавець згоден виплачувати зарплату, значно вищу за середню.

На додачу до тесту ринку праці застосовуються схеми, які мають спрямовувати працівників-мігрантів у конкретні сфери зайнятості, де дефіцит робочої сили найбільший. Існують списки дефіцитних професій, представники яких можуть вільно отримати дозвіл на працевлаштування. Такі списки переглядаються раз чи двічі на рік, залежно від ситуації на ринку праці. Списки складаються з використанням низки критеріїв, основним серед яких є співвідношення чисельності вакансій та безробітних. У Франції, наприклад, дефіцитними вважаються професії, за якими протягом року на одну вакансію припадає менше одного безробітного. В Іспанії у складанні списку беруть участь соціальні партнери як на державному, так і на місцевому рівні, а в Новій Зеландії до його уточнення залучають громадськість.

Списки дефіцитних професій можуть застосовуватися і для працевлаштування на тривалий термін, і для сезонного працевлаштування, як за професіями спеціалістів, так і некваліфікованих робітників. Наприклад, у Великій Британії залучалися працівники для переробки м'яса та риби та вирощування грибів, в Італії – середній медичний персонал, у Німеччині, Іспанії, Нідерландах, Норвегії – будівельники.

Для того щоб переконатися, що наймання іноземців відбуватиметься лише за нагальної потреби, встановлюються досить високі внески за кожного працівника, що сплачує працедавець: це має стимулювати його до пошуків персоналу передусім на внутрішньому ринку праці. Крім того, в деяких країнах закон зобов'язує працедавця виплачувати іноземцеві заробітну плату, не меншу за середню по галузі, що має запобігти як надексплуатації мігрантів, так і недобросовісній конкуренції місцевим працівникам з боку прибулих.

У більшості випадків дозвіл на працевлаштування видається не працівникові, а працедавцеві. До останнього часу така практика була найпоширенішою, проте останніми роками ситуація змінюється. Наприклад, у Росії запроваджено систему, за якою мігрант самостійно, за умови відповідності встановленим вимогам, купує патент, тобто дозвіл, на працевлаштування.

Подекуди, принаймні у перший рік роботи, працівники-мігранти не можуть змінювати працедавця, сферу зайнятості.

В деяких країнах, наприклад, Росії, дозволи на працевлаштування дійсні лише для певних регіонів. Вільний доступ на ринок праці іноземний працівник отримує лише з часом, найчастіше після п'яти років легальної роботи у країні.

Допуск працівників-мігрантів на територію країни працевлаштування передбачає оформлення робочої візи, для чого кандидат повинен мати офіційно підтвержене запрошення від працедавця або трудовий контракт. Проте інколи віза видається і без запрошення. Це особливий вид візи для пошуків роботи, що є засобом залучення ініціативних працівників з-за кордону. Такий вид візи запроваджено в Німеччині, Австрії, Нідерландах, інших державах.

Одним з інструментів регулювання трудової міграції є квота, яка щорічно встановлюється урядом, наприклад, в Австрії, Греції, Італії, Іспанії, Португалії, Росії, інших країнах. Нею обмежується граничне число працівників-мігрантів, які можуть отримати дозвіл на працевлаштування, або частка іноземців у національній робочій силі чи конкретно на підприємстві. При визначенні квоти береться до уваги економічний прогноз, проводяться консультації з усіма зацікавленими сторонами, передусім з працедавцями та профспілками. Квоти можуть використовуватися як для прибуття нових іммігрантів, так і для легалізації тих, які вже перебувають на території країни, проте не мають належних дозволів на проживання та працевлаштування. Наприклад, в Італії з числа виданих у 2017 р. 13 850 дозволів на працевлаштування на тривалі строки понад 10 тис. були призначені іноземцям, які вже перебували на території країни у зв'язку з навчанням, виконанням сезонних робіт тощо. Незначна квота виділяється для громадян країн Південної Америки італійського походження. Крім того, 17 тис. дозволів резервовано для сезонних працівників сільського господарства, готельного бізнесу та туризму, передусім з країн, з якими підписано угоди щодо працевлаштування (Молдови, країн Західних Балкан, Єгипту та країн Магрибу, Південної Кореї, Філіппін, низки африканських країн), у т. ч. 2 тис. – для тих, хто уже тимчасово працював в Італії впродовж останніх п'яти років, незалежно від країни походження. Варто підкреслити, однак, що оформлення дозволів на працевлаштування спеціалістів з інформаційних технологій, висококваліфікованих

працівників, керівних менеджерів філій іноземних компаній, викладачів університетів та вчителів, перекладачів, професійних медичних сестер тощо відбувається поза квотою [165].

З метою залучення кваліфікованої іноземної робочої сили, до того ж добре інтегрованої в суспільство країни прийому, низка розвинених країн відкрила свій ринок праці для іноземних громадян – випускників навчальних закладів країни перебування. Після завершення навчання іноземні студенти можуть певний час залишатися в країні з метою пошуків роботи. Тривалість цього дозволу різна, зокрема, шість місяців – у Швейцарії, Данії, Норвегії, 12 місяців – у Японії та Нідерландах, два роки – у Південній Кореї, три роки – у Канаді. Для отримання в подальшому дозволу на працевлаштування випускникові потрібно знайти роботу, яка б відповідала його професії та рівню підготовки.

Таблиця 4.1

**Тимчасові працівники у деяких країнах  
з розвинутою економікою у 2006 р., тис. осіб**

Країна	Сезонні працівники	Стажисти	Працюючі під час відпустки	Інші категорії	Разом
Австралія	-	6	114	99	219
Велика Британія	16	-	44	206	266
Канада	23	-	28	90	141
Німеччина	294	2	-	80	377
США	37	2	-	256	295
Швейцарія	-	-	-	112	112
Японія	-	93	5	59	157

*Джерело:* [386, 2009 р.]

Оскільки значна частина робочих місць, що заповнюються іноземцями, належить до галузей, які потребують сезонної, тимчасової зайнятості, значного поширення набули різноманітні програми залучення іноземних працівників на тимчасовій основі. Вони вповні відповідають інтересам країн-реципієнтів, оскільки дають змогу,

з одного боку, задовольняти потребу в додатковій робочій силі, і водночас – уникати витрат та зусиль на інтеграцію іммігрантів в суспільство прийому, що, у свою чергу, заспокоює місцеве населення та політичні сили, налаштовані проти прибуття іноземців.

Крім сезонних працівників, деякі країни, наприклад, Японія, широко залучають молодь з інших азійських країн, передусім з Кореї та Китаю, як стажистів, які поєднують працю та виробниче навчання. В інших країнах, таких як Велика Британія, Австралія, Канада, поширеною формою є працевлаштування на тимчасових роботах, що не потребують кваліфікації, молодих людей із зарубіжних країн, які прибувають з метою туризму, проте використовують своє перебування в державі для вивчення мови та заробітку (т. зв. *holiday makers*) [386, 2009 р., с. 143].

Таким чином, у відповідь на потреби економіки політика розвинених країн щодо прийому іноземних працівників спрямована на раціоналізацію структури іммігрантів за професійно-кваліфікаційними, соціально-статусними, віковими та іншими критеріями, а також на цільове селективне та дозоване розширення прийняття тих категорій мігрантів, яких потребує економіка.

Щодо норм, які мають забезпечити повернення тимчасового мігранта на батьківщину, у деяких країнах встановлено відповідальність працедавців. Вони зобов'язані звітувати перед державними органами про працівників, у яких закінчився контракт. Для забезпечення ротації застосовуються також норми, за якими сезонні працівники не можуть знову в'їхати в державу працевлаштування упродовж 3–9 місяців, а стажисти – 1–3 років після повернення на батьківщину. Іспанія, наприклад, включила у двосторонні угоди з країнами-донорами пункт про те, що після повернення на батьківщину мігранти повинні реєструватися в іспанських консульських установах, що є умовою їх подальшого в'їзду на сезонну роботу в Іспанію.

Різними країнами застосовувалися форми фінансового стимулювання добровільного повернення мігрантів на батьківщину. Наприклад, у Франції у 1970-ті роки мігрантам, які поверталися, виплачувалися заохочувальні премії. Під час нещодавньої світової фінансово-економічної кризи Іспанія оголосила, що безробітні мігранти, які вирішать виїхати з країни і не повертатися впродовж



трьох років, отримують всю суму допомоги по безробіттю, на яку вони мали б право, якби залишалися. У 2010–2012 рр. така допомога була оформлена для 12 тис. осіб, що становило вкрай незначну частину безробітних мігрантів [386, 2014 р.].

У сфері захисту прав мігрантів міжнародні норми вимагають однакового ставлення у сфері праці як до іноземців, які на законних підставах перебувають у країні, так і до власних громадян. А основні права людини повинні забезпечуватися незалежно від правового статусу мігранта. Такий підхід відповідає й цілком прагматичним інтересам країн-реципієнтів. Адже запобігання надексплуатації прибулих сприяє боротьбі із тіньовою економікою, зміцненню правопорядку, захисту прав трудящих в цілому та забезпеченню соціального та міжетнічного миру в суспільстві. Одним з поширених методів є санкції, часом доволі жорсткі, проти працедавців, які незаконно працевлаштовують мігрантів, експлуатують їх. Важливе також визнання права мігрантів на вступ до професійних спілок, що допускається більшістю країн світу. Велике значення мають заходи, спрямовані проти всіх форм дискримінації.

Отже, країни-реципієнти відіграють основну роль у формуванні режиму міжнародної трудової міграції, адже саме вони визначають процедури допуску працівників на свою територію, видачі віз та дозволів на працевлаштування. В разі порушення прав працівників, конфліктні ситуації врегульовуються відповідно до законів країн перебування та їх судовими органами. Натомість країни-донори мають досить обмежені можливості впливу на трудову зайнятість громадян за кордоном. Попри це дедалі більше *держав-експортерів* робочої сили вдаються до розроблення та впровадження державної політики щодо зовнішньої зайнятості.

Відповідно до класифікації, запропонованої Міжнародною організацією праці, можна виділити чотири основні типи політики зовнішньої зайнятості, що практикуються країнами-донорами [1, с. 8]. Розвинені країни, з яких відбувається численна трудова еміграція за кордон, наприклад, Велика Британія та Португалія, як правило, вдаються до політики невтручання. Більш поширеною у світі є політика регулювання. Її прикладом є, зокрема, Індія, де держава намагається регулювати діяльність фірм-посередників із працевлаштування

за кордоном, встановлює мінімальні стандарти щодо умов контрактів, які громадяни укладають із зарубіжними працедавцями. У разі, якщо держава не лише продукує рамкове законодавство, а й створює державні органи з реалізації процедур працевлаштування за кордоном, йдеться про тип політики, яку можна охарактеризувати як державне регулювання. Цьому типові політики притаманне втручання держави у ринок праці з метою сприяння міграції певних категорій працівників, причому в ті країни, де для цього створено шляхом міждержавних переговорів сприятливі умови. Складовою такої політики є заохочення переказів зароблених за кордоном коштів на батьківщину та розробка програм з їх вигідного і мігрантові, і державі інвестування. Прикладом найбільш успішної реалізації політики державного регулювання є Філіппіни. Ще одним типом політики у сфері трудової міграції є державна монополія, що була характерною для колишніх країн соціалістичного табору. На сьогодні з певними модифікаціями вона збереглася у Китаї та В'єтнамі, де лише державні органи наділені компетенцією щодо організації трудової міграції громадян за кордон.

Попри всю розмаїтість підходів, усі країни походження стикаються по суті з однаковими проблемами і ведуть пошуки політичних рішень за тими й самими напрямками. Зокрема, Міжнародна організація з міграції ці напрями класифікувала таким чином:

- захист працівників мігрантів від експлуататорських форм рекрутування та забезпечення їх необхідною допомогою;
- оптимізація переваг організованого працевлаштування за кордоном, передусім шляхом винайдення нових ринків праці та спрямування переказів через офіційні канали, а також їх ефективного використання в інтересах розвитку;
- зменшення негативних наслідків еміграції кваліфікованих людських ресурсів;
- розбудова інституційних спроможностей та забезпечення міжвідомчої координації для забезпечення належних відповідей на виклики трудової міграції;
- поглиблення співпраці з країнами призначення мігрантів з метою забезпечення захисту їхніх прав, доступу до ринку праці та запобігання нелегальній міграції [380, с. 266].

Країни походження спрямовують свої політичні зусилля передусім на захист та впорядкування міграції малокваліфікованих працівників. Адже права мігрантів, що належать до кваліфікованої еліти, і так успішно захищаються країнами перебування, зацікавленими в їхньому прибутті. Що ж до низькокваліфікованої робочої сили, її пропозиція значно більша, ніж попит на неї за кордоном, тому мігранти наражаються на ризики високої вартості міграції, надвисокої оплати послуг посередників, які часто працюють із порушенням закону. Низькокваліфіковані працівники частіше страждають від надексплуатації у країнах перебування, порушень попередніх домовленостей щодо умов працевлаштування, скорочення або й невиплати заробітку, відсутності соціального захисту, проявів расизму та ксенофобії тощо. Все це значно знижує позитивні наслідки міграції для мігрантів, їхніх сімей, суспільства в цілому. Адже внесок трудових мігрантів у підвищення добробуту своїх домогосподарств та у розвиток країни походження може бути більшим, якщо їм забезпечено належні умови праці, а їхні фундаментальні права захищені.

З огляду на ці основні цілі країнами походження розроблено та застосовується низка політичних стратегій у сфері трудової міграції громадян за кордон. Основні з них полягають у такому:

- забезпечення потенційних мігрантів необхідною для прийняття свідомого рішення про працевлаштування за кордоном інформацією, а також інформацією, що полегшує їхню адаптацію за кордоном шляхом проведення семінарів із передвиїзної орієнтації та відповідних інформаційних кампаній;
- створення умов для того, щоб голос мігрантів було почуто і враховано при формуванні відповідної політики шляхом підтримки земляцтв та інших громадських об'єднань мігрантів;
- раціоналізація та спрощення правових рамок регулювання працевлаштування за кордоном з тим, щоб занадто зарегульований порядок не став додатковим імпульсом до нелегальної міграції;
- ретельний нагляд за діяльністю рекрутингових агентств, особливо зарубіжних, з метою запобігання зловживанням та обману працівників;
- встановлення, поряд із вилученням ліцензій, кримінальної відповідальності найбільш серйозних порушників (агенцій,

окремих осіб) порядку рекрутування працівників для роботи за кордоном;

- особлива увага щодо працевлаштування за кордоном найбільш незахищених категорій працівників, таких як жінки, працевлаштовані в домашніх господарствах, некваліфіковані працівники;
- підвищення кваліфікаційного рівня працівників-мігрантів з метою покращення їхніх умов працевлаштування за кордоном водночас із заходами щодо запобігання «відпливу мізків»;
- забезпечення надійних засобів гарантування виконання умов трудових контрактів шляхом підписання відповідних міждержавних угод, розвитку міжнародного співробітництва [380, с. 267].

Важливою складовою політики держав походження щодо трудової міграції громадян за кордон є стосунки з приватним сектором. Адже одна із характерних рис сучасного розвитку міжнародної міграції – це перетворення її обслуговування на прибутковий бізнес. Наймання та транспортування мігрантів, їхня підготовка та інформування, оформлення необхідних документів – усе це послуги, які надаються бізнесовими структурами, обсяги діяльності яких, як і оборотні кошти, постійно зростають разом із збільшенням переміщень людей. На ринку працюють як дрібні фірми, так і великі транснаціональні компанії. Встановлення законних вимог до їх діяльності та захист у такий спосіб інтересів працівників-мігрантів – ключовий обов'язок держави.

Найперше завдання – забезпечити законність діяльності посередників. Вона здійснюється шляхом реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності державною агенцією, як правило, міністерством праці, та оплати певного реєстраційного внеску. Однак, враховуючи значну кількість порушень у сфері працевлаштування за кордоном, багато зарубіжних держав застосовують не лише реєстрацію, а й ліцензування посередницької діяльності та, відповідно, контроль за дотриманням ліцензійних умов.

Досить складне питання – оплата послуг посередників. Відповідно до Конвенції МОП № 181 «Про приватні агенції зайнятості» (1997), яка набула чинності 2000 р., працівник має бути звільнений від оплати за послуги працевлаштування, натомість вони перекладаються на працедавця. Однак на практиці так відбувається

далеко не завжди. Тому уряди деяких держав дозволяють приватним агентствам брати плату за послуги із працевлаштування за кордоном, проте обмежують її розмір. Наприклад, в Індії він залежить від кваліфікації кандидата: найменший – для некваліфікованих і найвищий – для кваліфікованих працівників. На Філіппінах розмір оплати не може перевищувати суми місячного заробітку. Вимагати гроші від працівника не дозволяється, якщо в країні, де він має бути працевлаштований, існує порядок, коли оплату послуг із працевлаштування здійснює виключно працедавець.

Дієвим засобом забезпечення контролю над приватними агентствами зайнятості є створення їм конкуренції з боку відповідних державних установ. Хоча, за загальним висновком, державні фірми завжди програють в оперативності та ефективності приватним, проте їхня діяльність, безумовно, виправдана, коли йдеться про працевлаштування за кордоном найбільш вразливих категорій трудящих, наприклад, жінок для роботи в домашніх господарствах.

Варто згадати також про таку форму працевлаштування за кордоном, як виїзд працівників національних компаній, що виконують у зарубіжних країнах певні проекти. За таких умов держава має набагато більше важелів впливу на становище громадян за кордоном, оскільки вони залишаються в трудових відносинах з національним працедавцем. Наймасовішою була корпоративна трудова міграція з Південної Кореї, коли за потужної підтримки уряду її будівельні компанії отримали 10 % загальної вартості усіх міжнародних контрактів з іноземними підрядниками у світі, що забезпечило працевлаштування 1 млн корейських робітників. Уряд надав підрядникам значні податкові пільги – до 50 %. Було створено резервний фонд для покриття можливих збитків унаслідок непередбачуваних ситуацій, куди відраховувалися 2 % від прибутків з проекту, систему страхування закордонних будівельних проектів на випадок банкрутства замовника, зміни курсів іноземних валют чи політичних подій [1, с. 63]. Експорт корпоративних трудових послуг набув розвитку також у Китаї, Туреччині, Індії, Філіппінах, Індонезії.

Наступний напрям захисту інтересів мігрантів – встановлення мінімальних обов'язкових стандартів їхнього працевлаштування за кордоном, які мають прописуватися в контрактах. Через це низка

країн походження розробила і законодавчо затвердила типовий контракт. Його положення повинні відповідати міжнародно-правовим стандартам у відповідній сфері, двостороннім міждержавним домовленостям, а також вимогам національного законодавства. Уряд Філіппін, наприклад, встановив мінімальну заробітну плату для певних категорій працівників, зокрема, домашніх робітниць, моряків, промислових робітників. У цій, а також у низці інших країн наявність відповідного контракту є умовою для отримання дозволу на виїзд за кордон.

Контрольно-дозвільні заходи, однак, можуть бути результативними лише у випадку, коли фізично (наприклад, Філіппіни є острівною державою) або юридично (жорсткі правила видачі віз) робітники не можуть вільно залишити батьківщину. Якщо ж між державами існує свобода пересування, з метою захисту інтересів мігрантів урядам країн походження доцільно більше покладатися на надання своїм громадянам необхідної підтримки та розвиток взаємодії з країнами їхнього призначення.

Як свідчить зарубіжний досвід, розв'язанню цього завдання сприяє: забезпечення мігрантів необхідною інформацією; запровадження страхування мігрантів, зокрема, створення страхових фондів на випадок критичних ситуацій; відрядження в дипломатичні місії за кордоном аташе з праці, на яких покладається консультування та надання допомоги мігрантам.

Поширення інформації для мігрантів може відбуватися різними шляхами. Найчастіше це широкі інформаційні кампанії, які проводяться урядами і є особливо результативними щодо інформації про ризики нелегальної міграції та торгівлі людьми. Для надання систематичної інформації мігрантам деякі країни створюють спеціальні інформаційні центри/сайти на постійній основі.

Мета передвиїзних семінарів – забезпечити мігранта базовою інформацією про країну призначення, його права та обов'язки відповідно до контракту, можливості отримання медичних послуг, порядку грошових переказів на батьківщину та їхнього накопичення і використання після повернення тощо. У деяких країнах передвиїзне навчання є обов'язковою умовою для виїзду (Філіппіни). В інших випадках його організовує та фінансує країна призначення

(наприклад, Італія за допомогою МОМ здійснює відповідні програми у Молдові та Шрі-Ланці).

Значний досвід щодо функціонування страхових фондів накопичено у Бангладеш, Пакистані, Таїланді, Шрі-Ланці та на Філіппінах. Вони формуються із внесків працівників-мігрантів, рекрутингових агентств та працедавців і управляються директором у складі представників як державних органів, відповідальних за здійснення міграційної політики, так і агентств із працевлаштування і самих мігрантів. Фонди виплачують страхові внески у разі порушення умов контракту або його розірвання не з вини працівника, хвороби чи травми, що призвели до втрати працездатності, та надають кошти для репатріації в таких випадках, а також у випадках війни, стихійного лиха чи епідемії у країні працевлаштування. Вони також кредитують здійснення міграції, проводять передвїзну орієнтацію та навчання, допомагають у реінтеграції після повернення.

Дипломатична допомога – важлива складова захисту прав мігрантів за кордоном. У низці країн вона здійснюється через діяльність аташе з праці, які призначаються до складу дипломатичних представництв за кордоном органами виконавчої влади, відповідальними за політику зайнятості населення. Наприклад, філіппінський аташе з праці має такі обов'язки: захист працівників за кордоном у випадках, які підпадають під юрисдикцію дипломатичного представництва; вивчення ринку праці та можливостей працевлаштування філіппінців у країні перебування; участь у підготовці пропозицій щодо удосконалення політики трудової міграції; забезпечення співпраці з країною перебування у сфері праці.

За кордоном працюють понад 40 філіппінських аташе з праці у 34 країнах світу. Під їхнім керівництвом перебувають офіцери з питань праці, до команди яких, як правило, належать офіцер із соціального захисту, адміністратор, перекладач та водій. Обов'язки цих службовців полягають у встановленні, чи відповідають умови праці мігрантів нормам міждержавних угод, вони інспектують місця роботи філіппінців, контактують з працедавцями, офіційними структурами, профспілками, громадами філіппінців та іншими неурядовими організаціями країни перебування з питань покращення умов перебування мігрантів. Їхнім завданням є також об'єднання мігрантів

навколо спільних культурних надбань, підтримання постійного контакту громадян та дипломатичної місії країни. Вони забезпечують правову та медичну допомогу, представництво в судах, відвідування в місцях позбавлення волі, надання тимчасового житла та репатріацію в разі виникнення небезпечних ситуацій унаслідок спалаху конфліктів чи проблем зі здоров'ям окремих мігрантів [380, с. 276].

На думку спеціалістів Міжнародної організації праці, життєво важливою складовою політики країн походження у сфері трудової міграції є маркетинг, що має на меті пошуки найбільш вигідних ринків працевлаштування співгромадян та успішну конкуренцію з іншими країнами – постачальниками робочої сили [369, с. 72].

Для розширення об'єктивно обмежених можливостей впливу країн-донорів на процес трудової міграції громадян вкрай важливе співробітництво з країнами перебування мігрантів. Така співпраця є запорукою не лише успішнішого захисту працівників за кордоном, а й розширення каналів легального працевлаштування в зарубіжних державах та запобігання нелегальній міграції.

Зокрема, держави – постачальники мігрантів намагаються регулювати становище своїх громадян за кордоном шляхом укладання домовленостей з країнами їхнього перебування. Модель такої угоди була розроблена МОП і містить низку основних елементів: визначення державного органу, відповідального за реалізацію угоди; визначення порядку обміну та змісту інформації, якою обмінюються держави-партнери; вимоги до відбору кандидатів; порядок в'їзду працівників-мігрантів та необхідні для цього документи; мінімальні вимоги до контракту; гарантії умов праці іноземних працівників, що мають бути не гірші, ніж у національних працівників; порядок розгляду скарг та спорів; умови соціального забезпечення тощо [9, с. 27].

Хоча експерти часто критично висловлюються щодо дієвості двосторонніх угод для регулювання трудової міграції, зауважуючи, що вони зазвичай укладаються лише тоді, коли трудова міграція між країнами давно існує, і не впливають ані на її спрямування, ані на обсяги, ці угоди все-таки мають велике значення як політичні документи, що декларують готовність сторін до співпраці та захисту прав мігрантів.



Зарубіжний досвід регулювання трудової міграції важливий для України передусім як для країни, що постачає на міжнародний ринок праці численних працівників. Варті вивчення діяльність відповідальних за регулювання трудової міграції адміністративних структур, моделі співпраці з приватними рекрутинговими агентствами, практика соціального страхування та дипломатичного захисту, досвід міжнародної співпраці тощо.

## **4.2. ЦИРКУЛЯРНА МІГРАЦІЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНА МОДЕЛЬ МІГРАЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ**

Останніми роками політики і науковці, шукаючи інструменти, які б дали змогу використати позитивний потенціал міграції і водночас мінімізувати її негативні наслідки, дедалі частіше говорять про циркулярну міграцію, тобто неодноразово повторювані міжнародні переміщення, за яких виїзди за кордон змінюються поверненнями на батьківщину.

Популяризації цієї моделі значно сприяли висновки створеної 2003 р. ООН Глобальної комісії з міграції, яка у своїх рекомендаціях, що були результатом її кількарічної аналітичної роботи, підкреслила, що на зміну звичній переселенській парадигмі приходять різноманітні форми тимчасових та циркулярних переміщень. Глобальна комісія дійшла висновку, що це створює значні перспективи для країн походження. У свою чергу, країни призначення мають підтримувати циркулярну міграцію, запровадивши механізми та створивши канали, якими мігранти могли б рухатися між країнами походження та призначення відносно вільно [375, с. 80].

Міжнародна організація з міграції у своєму огляді міжнародних міграцій 2005 р. також закликала країни призначення відкрити більше можливостей для регулярно повторюваної міграції, що відбувається в рамках двосторонніх угод з країнами походження, та заохотити мігрантів до такої моделі переміщень перспективою неодноразового повернення до того й самого місця роботи. На думку МОМ, більш гнучкий візовий режим, можливість набуття подвійного громадянства певними категоріями

мігрантів також мали б сприяти продуктивному і вільному обміну населенням між країнами.

Вивчаючи міграційні тренди у Східній Європі та на пострадянському просторі, Світовий банк дійшов висновку, що регульована циркулярна міграція може сприяти розвитку торгових та інвестиційних зв'язків між країнами, зменшенню негативних соціальних та сімейних наслідків нелегальної міграції, а також бути прийнятною для громадської думки в тих країнах, де населення налаштоване проти наростання імміграції [379, с. 364].

З урахуванням цих рекомендацій Глобальний форум з міграції та розвитку – щорічне міжнародне зібрання, започатковане рішенням 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН у 2006 р., приділив значну увагу циркулярній міграції як найбільш перспективній політичній моделі стосунків між країнами походження та призначення мігрантів, зазначаючи необхідність глибшого її опрацювання, здійснення відповідних пілотних проектів та оцінки їх ефективності [197, с. 2].

В ЄС концепція циркулярної міграції посіла важливе місце у процесі формування спільної міграційної політики принаймні з 2005 р., коли було ухвалено Політичний план щодо легальної міграції, в якому передбачалося розробити політичні механізми сприяння циркулярній та зворотній міграції. У травні 2007 р. Єврокомісія видала Послання «Щодо циркулярної міграції та партнерства у сфері мобільності між Європейським Союзом і третіми державами» [303], де концепція циркулярної міграції була розвинена й уточнена, запропоновані конкретні законодавчі заходи, покликані сприяти її реалізації.

На думку Єврокомісії, циркулярна міграція – реальний засіб кращої організації переміщень між ЄС та його партнерами, дієва альтернатива нелегальній міграції. Реалізація цієї ідеї передбачала двостороннє регулювання міграційних проблем у пакеті, який трактувався як «партнерство у сфері мобільності» і включав спрощення процедур доступу на територію ЄС для циркулярних мігрантів у обмін на належні зусилля країн їхнього походження щодо боротьби з нелегальною міграцією, забезпечення механізмів реадмісії, а також реінтеграції мігрантів, які повертаються, у т. ч. надання їм можливостей для працевлаштування.

Відповідно до Послання, прикладами циркулярної міграції можуть бути сезонні працівники, які прибувають до країн ЄС на визначений термін, після чого повертаються на батьківщину; громадяни третіх країн, які навчаються чи проходять стажування у країнах ЄС; науковці з третіх країн, які беруть участь у здійсненні наукових проєктів на території ЄС; учасники різноманітних культурних обмінів, а також особи, які займаються неоплачуваною волонтерською діяльністю, що відповідає основним принципам ЄС.

Попри широке обговорення феномену циркулярної міграції, його єдиного розуміння не вироблено. Більше того, деякі автори зазначають, що циркулярна міграція становить виклик для аналізу, оскільки системи міграційної статистики, як і теоретичні моделі пояснення міграцій, сфокусовані на постійних переміщеннях і практично не охоплюють циркулярних [160]. Крім цього, враховуючи політичний аспект моделі, щодо її розуміння виявлено суттєві розбіжності.

У найширшому сенсі циркулярна міграція – це процес виїзду і повернення на батьківщину, який повторюється неодноразово [191, с. 7]. За іншим визначенням, циркулярна міграція – це довготривала, гнучка модель міжнародної людської мобільності, яка відбувається на спільному економічному просторі, що виникає внаслідок глобалізації [105]. З огляду на це циркулярна міграція може мати різну мету, тривалість, форму, однак вона завжди тісно пов'язана з глобалізаційними процесами. Від сезонної та тимчасової міграцій вона відрізняється тим, що при сезонних та тимчасових виїздах повернення зазвичай розглядається як кінцева точка переміщень, тоді як циркулярна міграція передбачає повторюваність.

Ще одне визначення циркулярної міграції було запропоновано для обговорення на першому Глобальному форумі з міграції та розвитку в Брюсселі у 2007 р. Відповідно до нього, це тип переміщень населення між країнами, що включає тимчасову і більш тривалу міграцію, яка відбувається добровільно, обумовлена потребами країн призначення та походження і може задовольняти інтереси усіх зацікавлених сторін [381, с. 53]. Тобто, визначення розширене за рахунок підкреслення добровільності та взаємовигідності такого типу переміщень.

Нарешті, визначення, що міститься в документах Європейського Союзу, характеризує циркулярну міграцію як форму міграції, що регулюється таким чином, щоб забезпечити певний ступінь легальних переміщень між двома країнами в обох напрямках [303], де наголос зроблено на урегульованість та легальність процесу.

Таким чином, основними ознаками циркулярної міграції є тимчасовість перебування за кордоном та неодноразовість/повторюваність міграційних поїздок в обох напрямках упродовж тривалого періоду, добровільність, легальність. Циркулярна міграція часто відбувається відповідно до певних міждержавних домовленостей, тобто контролювано й організовано.

Обмежене розуміння циркулярної міграції включає лише короткочасні поїздки, що завершуються поверненням на батьківщину, які неодноразово повторюються. Відповідно до ширшого розуміння відповідного поняття, до цього типу переміщень належать також поїздки, що завершуються поверненням мігрантів на батьківщину після відносно тривалого перебування за кордоном.

У документах ЄС розрізняють два типи циркулярної міграції. До одного з них належить повернення громадян третіх країн, які постійно проживали на території Євросоюзу, на батьківщину для постійного проживання чи тимчасового перебування – *outward circularity*, а до другого – тимчасові, проте регулярні поїздки до ЄС громадян третіх країн, які постійно проживають удома, – *inward circularity*.

Сутнісна відмінність циркулярної міграції полягає в тому, що вона може розвиватися лише на транснаціональному соціально-економічному просторі, сформованому завдяки глобалізації, в умовах свободи пересування, принаймні відносної. Завдяки цьому її учасники однаково пов'язані, мають ділові та особисті інтереси і в країні походження, і в країні призначення. Саме цим забезпечується взаємна зацікавленість у цій моделі країн-донорів і реципієнтів. Адже вона дає змогу задовольнити попит на робочу силу в одній країні завдяки її пропозиції в іншій, узгодивши їх інтереси. Причому від успіху мігранта, забезпечення його прав і свобод вигоду мають обидві сторони.

Внаслідок цього циркулярна міграція розглядається науковцями та політиками не лише як певний тип міграційних переміщень, а й

як інструмент міграційного менеджменту, здатний забезпечити ефективне використання потенціалу міграції для розвитку і водночас зменшити її негативні наслідки.

Ініціатива запровадження цієї моделі належить країнам – реципієнтам іноземної робочої сили, які вбачають у ній засіб отримувати необхідних їм працівників, проте уникати інкорпорації прибулих до суспільства та протестів громадськості, яка здебільшого не підтримує зростання імміграції. З цієї позиції циркулярна міграція належить до арсеналу знарядь контролю над імміграцією та запобігання нелегальній міграції.

Країни призначення вже неодноразово зверталися до різних схем тимчасової міграції для задоволення своїх потреб. Найбільш відомим та масштабним було рекрутування з кінця 1950-х і до початку 1970-х років минулого століття провідними західноєвропейськими державами сотень тисяч робітників-гостей (від німецького *gastarbeiter*) із Південної Європи та Північної Африки. Процедура їхнього найму найдетальніше була розроблена в Німеччині. Вона регулювалася державою через спеціально створені установи і базувалася на двосторонніх угодах з країнами-постачальниками. В її рамках іммігранти отримували тимчасові дозволи на працевлаштування (як правило, на один рік), користувалися обмеженими можливостями зміни місця роботи та проживання, а також об'єднання сімей. Усе це мало забезпечити ротацію іноземної робочої сили, а також мінімізувати соціальні наслідки її присутності, зокрема, користування соціальними фондами, участь у класовій боротьбі тощо.

Але дуже швидко наведена схема почала давати збої. У 1969 р. лише 44% працівників-гостей у Німеччині були відібрані відповідними органами, тоді як більшість зверталася по візу на основі іменних запрошень від роботодавців. По-перше, підприємців не влаштовував короткий термін перебування працівників, які уже набули досвіду та в навчання яких було вкладено кошти. Тому вони намагалися затримати їх. По-друге, іменні запрошення часто були формою об'єднання сімей, оскільки працівник домовлявся з роботодавцем про запрошення його подружжя. Діти прибували «у гості» або народжувалися вже у країні перебування. Внаслідок цього демографічний і соціальний склад іноземців змінювався. Вони почали

потребувати медичного обслуговування, освітніх послуг, нормального житла замість бараків при підприємствах, крім того, вступали у профспілки і захищали свої права. Привабливість робітників-гостей як дешевої і невибагливої робочої сили зменшилася, водночас виявилися соціальні та культурні наслідки їхньої присутності. У цьому контексті нафтова криза 1973–1974 рр., коли програми залучення іноземних працівників у всіх західноєвропейських державах було згорнуто, стала радше імпульсом, ніж основною причиною такого рішення [124, с. 3].

Разом із тим припинення рекрутування та масові звільнення в умовах, коли економічна криза у країнах походження була набагато глибшою, ніж на Заході, примусили повернутися на батьківщину далеко не всіх робітників. Більше того, оскільки більш-менш вільна, принаймні можлива, циркуляція робочої сили припинилася, мігранти не лише залишалися за кордоном самі, а й намагалися забрати у країну перебування свої сім'ї. Таким чином, робітники-гості перетворилися на переселенців, що явно суперечило основній ідеї їх залучення. Причому на переселенців, слабо інтегрованих у суспільство, оскільки первинне обмеження їхніх прав та дискримінація логічно зумовили соціальне виключення.

Усвідомлення проблем, з якими зіткнулося суспільство унаслідок провалу ротаційної ідеї трудової імміграції, а також переміщення багатьох виробництв із старих індустріальних країн у країни, що розвиваються, із значно дешевшою робочою силою, спонукали уряди західноєвропейських держав у 1980–1990-ті роки вдатися до заходів із обмеження імміграції.

Однак на рубежі тисячоліть ситуація почала змінюватися. На зміну жорстким заборонам прийшла політика «регульованої відкритості». Попри антиімміграційну риторичку уряди європейських країн почали шукати прийнятні форми поповнення людських ресурсів із зовнішніх джерел.

Для цього були поважні причини. По-перше, далеко не всі працевіткі виробництва можна перевести у держави з дешевою робочою силою, зокрема, сільське господарство, будівництво, виробництво послуг, готелі, лікарні мають знаходитися поруч із споживачами. По-друге, замислитися над перспективою дефіциту працівників змусило

невідворотне скорочення та старіння населення Європи. Внаслідок чисельного зменшення молоді її шанси отримати вищу освіту зросли, як і небажання виконувати малокваліфіковану роботу. Натомість збільшення частки старших осіб зумовило зростання попиту на послуги із догляду та обслуговування. По-третє, західному суспільству, особливо після 11 вересня 2001 р., довелося усвідомити небезпеку нелегальної міграції, за рахунок якої забезпечувалися потреби економіки в невибагливій і дешевій робочій силі після припинення офіційного рекрутування іноземних робітників.

Змінити орієнтири міграційної політики спонукали й зовнішні обставини. Добре відомо, що вигодами від глобалізації передусім користуються розвинені держави, прірва між багатими і бідними зростає, а тиск на багаті країни з метою досягти справедливішого розподілу багатства збільшується. Це змушує відкривати певні канали для легальної міграції з метою сприяння розвитку країн, що розвиваються. Разом із тим намагання Заходу залучити кваліфікованих мігрантів створюють загрозу розвитку менш розвинених країн. Тому у співпраці з ними необхідно було віднайти схему, яка б зменшувала цю небезпеку і задовольнила обидві сторони.

Такими були основні передумови виникнення ідеї циркулярної міграції. Попри небезпідставні побоювання, що впливали із попереднього досвіду, країни призначення сприймали її доволі оптимістично, враховуючи новітні технології, що забезпечують раніше небачений рівень контролю за перетинами кордону та перебуванням іноземців, а також активну роль держави в регулюванні міграційного процесу, яка застосовує санкції проти працевлаштованих, що наймають нелегалів; проводить тест ринку праці, тобто надає дозвіл на працевлаштування мігранта лише у випадку, коли пошуки працівника на місцевому ринку праці є остаточно безнадійними; регулює діяльність посередників у працевлаштуванні; захищає мігрантів від можливих зловживань; застосовує примусові та заохочувальні заходи, які б забезпечили повернення мігранта додому після завершення терміну дії дозволу на працевлаштування. Важливе місце у цьому списку посідає також співпраця з країнами походження.

Хоча ідея циркулярної міграції передусім відповідала інтересам країн призначення, її популяризатори наполягали, що вона однаково



вигідна і країнам походження, оскільки забезпечує можливість збереження міцних зв'язків з мігрантами за кордоном, що позначається на обсягах їхніх грошових переказів на батьківщину, запобігає остаточній втраті людського капіталу. Циркулярна міграція може також позитивно впливати на ситуацію із відпливом кваліфікованих кадрів, що для багатьох країн є болючою проблемою, оскільки «відпливу мізків» протиставляє «циркуляцію мізків» і навіть «набуття мізків» (*brain gain*), тобто повернення на батьківщину мігрантів, збагачених новими знаннями та вміннями.

Проте автори, які вивчають наслідки міграції з позиції країн походження, відзначали, що для використання її позитивного потенціалу цим державам необхідно докласти значних зусиль: більшість із них не мають розробленої та чіткої міграційної політики, ефективних засобів впливу на склад та обсяги міграційних потоків. Тенденція до лібералізації економіки та громадського життя, що тією чи іншою мірою типова для країн походження, обумовила не лише право громадян вільно виїздити з країни, а й призвела до обмеження державних можливостей контролювати міграцію і, як наслідок, до значної нелегальної міграції, її криміналізації, торгівлі людьми. За таких обставин у країнах походження міграція частіше сприймається як виклик чи неуспіх в процесі розвитку, ніж як іманентна складова ширшого процесу соціальної та економічної трансформації [239, с. 43].

Тому багато країн-донорів досить скептично ставляться до ідеї циркулярної міграції, сумніваючись, що вона означатиме дещо більше, ніж просто прагнення країн-реципієнтів забезпечити повернення іноземних працівників додому. Разом із тим поступово розуміння необхідності політичної підтримки циркулярності набуває прибічників. Зрозуміло, що заохотити співвітчизників до повернення, хоча б тимчасового, можна, лише створивши на батьківщині сприятливий для життя та ділової активності клімат. Однак цьому можуть сприяти й спеціальні заходи. Деякі з них доволі декларативні, проте мають продемонструвати зацікавленість країни походження у поверненні мігрантів, проте інші – цілком практичні. Серед них, зокрема: гарантії участі у виборах та права власності для тих, хто виїхав за кордон; відміна віз для співвітчизників,

які є громадянами інших країн; визнання подвійного громадянства; поширення інформації про можливості інвестицій та спрощення бюрократичних процедур для інвесторів з діаспори; розвиток транспортного сполучення та різних форм зв'язку з країнами проживання діаспор.

Важлива роль належить співпраці між країнами походження та призначення мігрантів, розвитку економічного співробітництва, зокрема, виконанню спільних проектів, укладенню угод щодо соціального забезпечення, зокрема домовленостей про переведення пенсій тощо.

Чи не найбільшою перевагою циркулярної міграції як політичної моделі є те, що вона дає змогу не лише узгодити інтереси країн призначення і країн походження, а й відповідає інтересам самих мігрантів. Якщо циркулярність переміщень не зводиться лише до тимчасовості, а передбачає періодичний вільний доступ до країни-реципієнта, вона означає для мігранта порівняно високий заробіток без тривалої розлуки зі своїм соціальним оточенням та болісної адаптації за кордоном, а також можливість більш ефективно витратити зароблене на батьківщині, де ціни зазвичай нижчі, ніж у країні працевлаштування. Доступ до ширшого ринку праці надає можливості краще використати свій трудовий потенціал, набуті нових знань та заробити кошти, які забезпечують кращі можливості після повернення на батьківщину для мігранта та його сім'ї. Якісною відмінністю циркулярної міграції від інших типів тимчасових переміщень, на думку деяких авторів, є також і те, що при тимчасовій, зокрема сезонній, міграції працедавці не зацікавлені робити внески в навчання та розвиток працівника-мігранта, якого вони більше не побачать, так само країна призначення не займається мігрантом, якого не потрібно інтегрувати в суспільство. Натомість циркулярний мігрант унаслідок періодичної повторюваності своїх поїздок набагато тісніше пов'язаний з країною перебування, зацікавленість якої у співпраці з ним значно вища.

Таким чином, циркулярна міграція знижує ризики переміщень, проте зберігає їх переваги. Важливо, як підкреслюють дослідники, що вона створює для людини більші можливості вибору, а це, власне, є основною людського розвитку в його сучасному розумінні:

мігрант не мусить обирати між країною походження та спрямування, а може вільно переміщуватися між обома.

Разом із тим циркулярна міграція не є автоматично позитивним явищем для її безпосередніх учасників. Як пише Кетлін Ньюленд (*Kathleen Newland*), якщо постійні поїздки на заробітки за кордон є наслідком відсутності перспектив на батьківщині, а соціальне просування у країні перебування неможливе, як і перспектива заробити там суму грошей, здатну змінити ситуацію, тобто якщо циркулярна міграція є вимушеним рішенням, а не наслідком вільного вибору, – є підстави говорити про «негативну циркулярність» [191, с. 2].

Разом із тим, хоча із певними застереженнями та за умови адекватних політичних рішень, циркулярна міграція видається моделлю менеджменту міграційних процесів, вигідною для всіх учасників, тобто країн походження, призначення та мігрантів (*win-win-win solution*). Її перспективність, на думку експертів, доводить поширення де-факто циркулярності, яка стихійно практикується мігрантами. Звідси, умови, за яких вона виникає спонтанно, варті вивчення і врахування політиками, які прагнуть організувати переміщення відповідного типу.

Так, нескладно помітити, що циркулярна міграція є надбанням регіонів, де рух через кордон вільний або, принаймні, не аж занадто ускладнений. Вона характерна для економічних та політичних союзів, наприклад, ЄС, СНД, була найбільш поширеною формою міграції мексиканців до США аж до 1960-х років, коли прикордонний контроль з боку Сполучених Штатів було значно посилено, що мало за наслідок не зменшення міграції мексиканців, а те, що вони залишалися у США на довші терміни. Сприяє систематичній циркулярній міграції подвійне громадянство, яке у тій чи іншій формі визнає нині половина країн світу, серед яких і країни походження, і призначення мігрантів.

Більшість мігрантів, яких можна охарактеризувати як циркулярних, виконують за кордоном сезонні роботи, часто в рамках відповідних міждержавних угод. Успішний приклад організації циркулярної міграції демонструє Канада, яка щорічно запрошує 20 тис. сільгоспробітників із Мексики, інших країн Латинської Америки та Карибів на строк від шести тижнів до восьми місяців [184, с. 21].

За 30 років реалізації цієї програми не було жодного випадку порушень правил повернення. Мігранти беруть у ній участь роками. Їм пропонується працевлаштування у тих самих фермерів, якщо працівники згодні, а потреба в їх роботі зберігається. Працедавець зобов'язаний платити мігрантові не менше, ніж мешканцю Канади, надати житло і харчування, забезпечити участь у медичному страхуванні, оплатити проїзд. Такі умови вигідно відрізняються від тих, у які потрапляють мігранти, які прагнуть нелегально дістатися ринку праці Канади. Це забезпечує вищу продуктивність праці та гарантовані заробітки, що сприяють покращенню умов життя домогосподарств мігрантів, накопиченню коштів для купівлі землі або відкриття власного бізнесу. Водночас, за висновком дослідників, гарантоване забезпечення робочою силою дало змогу канадським фермерам, які беруть участь у програмі, збільшити виробництво, що, у свою чергу, зумовило зростання працевлаштування в сільському господарстві країни в цілому та суміжних галузях.

Ще один приклад – Іспанія, яка запрошує сільгоспробітників на строк до дев'яти місяців. Після повернення мігрант мусить зареєструватися в консульстві Іспанії на батьківщині, що є не лише контрольним, а й заохочувальним заходом: наступного року такий працівник звільняється від проходження процедур відбору. Через чотири роки сезонної роботи іноземець отримує полегшений доступ до довгострокового дозволу на працевлаштування. Тобто Іспанія розглядає сумлінних і дисциплінованих сезонних працівників як найбільш прийнятних кандидатів на імміграцію для постійного проживання.

Найбільше сезонних іноземних працівників у рамках міждержавних домовленостей (до 350 тис. щорічно) залучає Німеччина, що уклала відповідні домовленості з вісьмома країнами Центральної Європи (Польщею, Чехією, Словаччиною, Угорщиною, Словенією, Литвою, Латвією, Естонією). Працівники наймаються на строк 90 днів упродовж року для сфер будівництва, сільського господарства, туристичного обслуговування.

Наведені приклади, однак, стосуються сезонної міграції, де циркуляція робочої сили є логічною. Для інших видів робіт забезпечити її складніше. Роботодавці не зацікавлені замінювати вже досвідченого працівника новоприбулим, а працівники – втрачати робоче

місце і заробіток. Тому не пов'язані з сезонним характером робіт циркулярні міграції малокваліфікованих працівників здебільшого забезпечуються суворими імміграційними законами і є типовими для країн – імпортерів робочої сили Перської затоки та Південно-Східної Азії. Тут застосовуються короткотермінові контракти, причому отримати дозвіл на тривале працевлаштування чи натуралізуватися у країні працевлаштування практично неможливо. З іншого боку, циркулярності міграції сприяє відсутність перспектив у більшості країн походження, а також можливість повторного прибуття до країн призначення.

Разом із тим приклад забезпечення циркулярності демократичними заходами, які включають як контроль, так і заохочення, пропонує Іспанія. На основі угод, укладених з низкою країн призначення, формується інтегрований ринок праці, мігрантів заохочують опановувати спеціальності, в яких є потреба як у Іспанії, так і на батьківщині, передбачено механізми визнання набутого за кордоном фаху тощо [193, с. 11].

Позитивний приклад заохочення циркулярності з боку країни походження демонструють Філіппіни, що мають тривалий досвід регулювання зарубіжної зайнятості населення, навчання та підготовки мігрантів, захисту їхніх прав за кордоном, підтримки сімей, які залишаються вдома, реінтеграції працівників після повернення на батьківщину. На жаль, міграцію філіппінців треба віднести до негативної циркулярності, оскільки до повторюваності поїздок на заробітки за кордон спонукає відсутність можливостей удома.

Проте поряд із позитивними є й інші приклади, які свідчать, що недостатньо врегульована циркулярна міграція може легко перетворитися на постійну чи нелегальну, тобто прямо суперечити початковим цілям. Зрозуміло, що доки умови у країні походження не поліпшаться, циркулярний мігрант у багатьох випадках намагатиметься залишитися у країні призначення на довші строки, навіть на нелегальному становищі, та перевезти туди сім'ю. Крім того, держави-реципієнти, особливо коли йдеться про кваліфікованих працівників, студентів, які завершили навчання, можуть розглядати циркулярних мігрантів як найбільш перспективних кандидатів для постійного переселення, сприяти йому.

Серйозні застереження висловлюються у зв'язку з тим, що нетривалість строку перебування циркулярного мігранта у країні може обумовити обмеження його прав порівняно з постійними мешканцями, перетворити таких мігрантів на людей «другого сорту». Особливої уваги потребує питання пенсійного забезпечення мігрантів. Адже на сьогодні тимчасові робітники здебільшого позбавлені можливості скористатися своїми соціальними внесками, оскільки впродовж обмежених строків працевлаштування за кордоном вони не можуть накопичити мінімальні суми, необхідні для набуття права на пенсію.

Враховуючи це, Глобальна комісія з питань міграції у своїй згадуваній вище доповіді зазначала, що хоча циркулярна міграція дійсно несе небезпеку надексплуатації мігрантів та перетворення тимчасової міграції на постійну, проте держава здатна мінімізувати ці загрози адекватними управлінськими заходами. Потрібно чітко визначити й усвідомити суть циркулярної міграції, створити необхідну законодавчу базу, розробити конкретні схеми та механізми забезпечення циркулярності переміщень. Ці рекомендації цілком слушні й для України, де модель циркулярної міграції, що склалася стихійно, є наразі панівною для міграційної поведінки багатьох її громадян.

### 4.3. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ МІГРАНТІВ

Право на соціальне забезпечення – одне з фундаментальних людських прав. Відповідно до Загальної декларації прав людини кожен член суспільства має отримати допомогу в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від нього обставини (стаття 25). Держави, що підписали Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування (стаття 9) [249].

Разом із тим на практиці мігранти далеко не завжди соціально захищені. Найбільш типові перешкоди полягають у тому, що соціальний захист обмежується територією тієї чи іншої держави, в деяких країнах соціальним захистом охоплюються лише її громадяни. В інших випадках мігранти не можуть набути права на належний соціальний захист тому, що не мають достатнього для нарахування виплат стажу соціального страхування ні у країні походження, ні у країні (країнах) працевлаштування. І, зрозуміло, поза системою соціального захисту залишаються мігранти, працевлаштовані у неформальній економіці.

Врегулювати це питання світова спільнота намагається шляхом спеціальних міжнародних домовленостей. Так, Конвенція ООН про захист прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 р. твердить, що працівники-мігранти та члени їхніх сімей користуються в державі працевлаштування правами у сфері соціального забезпечення нарівні з її громадянами, за умови відповідності

вимогам, передбаченим законодавством. У випадках, коли права мігрантів на певні виплати не передбачені законом, держави розглядають можливість відшкодування їм суми сплачених страхових внесків (стаття 27). Безпосередньо збереженню прав із соціального страхування, набутих мігрантами за кордоном, присвячено Конвенцію МОП № 157 [243]. Цей документ, однак, наразі знайшов підтримку лише чотирьох держав (Киргизстану, Філіппін, Іспанії, Швеції). Попри це, незаперечне значення конвенції у тому, що вона встановлює узгоджені на міжнародному рівні принципи соціального захисту працівників-мігрантів, що враховуються при формуванні законодавства національних держав та їх об'єднань.

Основні з цих принципів такі: недискримінація (мігранти повинні мати такі ж самі права у сфері соціального захисту, як і місцеві працівники); здійснення виплат за кордоном, тобто можливість користуватися правами із соціального страхування, набутими в одній країні, перебуваючи на території іншої; додавання стажу соціального страхування, набутого в різних країнах, якщо набуття певних прав залежить від тривалості страхового стажу; застосування норм і процедур лише однієї країни для кожного окремого проміжку часу; надання адміністративної підтримки в реалізації прав мігрантів через співпрацю інституцій із соціального забезпечення різних країн.

Найкращий шлях соціального захисту мігрантів – двосторонні та багатосторонні угоди щодо соціального та пенсійного забезпечення. Зокрема, успішний приклад скоординованого вирішення відповідних питань демонструє Європейський Союз. Однак соціальні гарантії, якими можна скористатися на всій території ЄС, стосуються лише громадян країн-членів та вихідців з третіх країн, які проживають на території ЄС постійно понад п'ять років. Щодо інших іноземців відповідні питання вирішуються в рамках двосторонніх угод, які укладені далеко не всіма країнами ЄС і далеко не з усіма третіми країнами, громадяни яких працюють на території Євросоюзу. Тому у березні 2012 р. з'явилося Послання Єврокомісії, присвячене зовнішньому вектору координації у сфері соціального забезпечення. У ньому, зокрема, запропоновано включати питання координації у сфері соціального захисту в угоди про асоціацію



з третіми країнами, підготувати угоди про соціальний захист зі стратегічними партнерами ЄС, передусім з тими, звідки спостерігається масштабний приплив робочої сили [316].

Однак поки таких колективних угод з ЄС немає, найбільш поширеною формою вирішення проблеми соціального захисту працівників-мігрантів залишаються двосторонні угоди. На сьогодні у світі підписано близько 2 тис. таких угод. Здебільшого вони стосуються пенсій (по старості, інвалідності, втраті годувальника) і забезпечують зарахування стажу соціального страхування, набутого в обох країнах-підписантах, а також реалізацію права на пенсію на території будь-якої з них.

У таких домовленостях зацікавлені і країни походження, і призначення мігрантів, і самі мігранти. Адже, за оцінками, щонайменше 30 % мігрантів з часом повертаються на батьківщину, тому для них важливо, щоб соціальні права передавалися від однієї країни до іншої. Якщо такого механізму немає і соціальні внески у країні перебування втрачаються, це може стати перешкодою для повернення. З іншого боку, знаючи, що внески не повернуться, мігрант намагається їх уникнути, тобто воліє працювати без належного оформлення трудових відносин. Отже, забезпечення передачі коштів може розглядатися як засіб протидії нелегальній міграції та тіншовій економіці.

Разом із тим з різних причин двосторонні угоди укладаються не завжди. Вони можуть не охоплювати всі види соціального страхування. Наприклад, угоди, підписані Україною, не містять норм щодо медичного страхування, оскільки таке в країні відсутнє. Крім того, угоди поширюються лише на легальних мігрантів, працевлаштованих у формальній економіці. За оцінками Світового банку, під дію двосторонніх угод про соціальне забезпечення підпадає близько п'ятої частини мігрантів [159, с. 8].

Якщо угоди немає, то соціальний захист надається мігрантам в односторонньому порядку. Але на основі національного законодавства країни перебування всіх соціальних прав зазвичай набувають лише іноземці, які проживають там постійно. Що ж до тимчасових мігрантів, то на них поширюються лише деякі види страхування, наприклад, від нещасного випадку. Крім того,

мігранти, як правило, можуть користуватися виплатами, лише перебуваючи у країні, і втрачають свої внески при поверненні на батьківщину. Тому деякі країни походження запроваджують власні схеми соціального страхування для мігрантів та поверненців. Соціальним страхуванням відповідно до національного законодавства і країн походження, і перебування, охоплено до 55 % загальної кількості мігрантів.

Якщо ж мігрант перебуває в зарубіжній державі нелегально або, перебуваючи легально, працює неофіційно, жодних соціальних гарантій він отримати не може. Таких серед мігрантів, за оцінками, 25 %.

Механізмом, який може розширити коло осіб, охоплених соціальним забезпеченням, запобігти негативним наслідкам відсутності соціального захисту, є добровільне соціальне страхування, що запроваджується низкою країн походження. Так, на **Філіппінах**, де за кордоном працюють 8,2 млн громадян, або чверть усієї робочої сили країни, а перекази мігрантів на батьківщину сягають 9 % ВВП і майже чверті надходжень від експорту, в 1995 р. було прийнято Акт щодо працівників-мігрантів і філіппінців за кордоном. Ним держава зобов'язалася у повному обсязі забезпечувати потреби громадян, які перебувають за кордоном, в економічних, соціальних та правових послугах.

За дотриманням закону слідкує Філіппінська адміністрація з питань зовнішньої зайнятості, що здійснює пряме рекрутування робітників, а також ліцензування і контроль над приватними кадровими агентствами, слідкує, щоб контракти, підписані працівниками, забезпечували їхні інтереси. Крім того, створено Адміністрацію із соціального забезпечення мігрантів, до компетенції якої безпосередньо належать питання їх соціального захисту.

Участь у соціальному страхуванні для мігрантів, які офіційно, тобто через державні або ліцензовані приватні структури, працевлаштовуються за кордоном, є обов'язковою. Інші, тобто працевлаштовані самостійно, у т. ч. неофіційно, можуть брати участь у системі соціального страхування мігрантів добровільно. Членські внески становлять 25 дол. США на рік. Середні щорічні доходи Адміністрації із соціального забезпечення мігрантів

сягають 38 млн дол. США, а витрати – 17 млн дол. [156, с. 18]. Найбільше коштів спрямовується на репатріацію у критичних ситуаціях. Крім того, страхові виплати здійснюються у разі смерті чи нещасного випадку, настання інвалідності. Адміністрація із соціального забезпечення фінансує також освіту та професійне навчання мігрантів, а в деяких випадках надає їм кредити на підготовку виїзду, утримання сім'ї на час, поки мігрант не почне заробляти.

Медичне страхування на батьківщині також є обов'язковим для всіх мігрантів, які працевлаштовані офіційно відповідно до контрактів. Воно забезпечує повернення коштів, витрачених на певні медичні послуги за кордоном, а також доступ до стаціонарного лікування на Філіппінах.

Крім того, працівники-мігранти як категорія самозайнятих можуть добровільно брати участь у системі звичайного страхування, що забезпечує пенсії по старості, у випадку втрати годувальника, у разі інвалідності, допомогу на поховання, оплату лікарняних, оплату декретних. Внески при добровільному страхуванні становлять 10,4 % заробітної плати. Для того щоб охопити ним щонайбільше мігрантів, при укладенні угоди підтвердження правового статусу не вимагається. Єдина вимога – щомісячна сплата внесків через банки-партнери в зарубіжних державах.

Філіппінська система соціального страхування, а також корпорація з медичного страхування мають свої представництва у 13 державах, де працює найбільше філіппінських працівників. Вони зазвичай розміщені у консульствах та посольствах країни, де приймають, реєструють, консультують мігрантів [44, с. 13].

За прикладом Філіппін свої системи добровільного страхування мігрантів на батьківщині розробили Шрі-Ланка, Пакистан, інші країни походження. Наприклад, відповідно до закону про соціальне страхування **Йорданії**, громадяни, працевлаштовані за кордоном, можуть добровільно брати участь у соціальному страхуванні, що дає їм право на пенсію по старості, пенсію у випадку втрати працездатності. Це вкрай важливо для приблизно 250 тис. йорданських працівників у країнах Перської затоки, де соціальний захист мігрантів місцевим законодавством не передбачений.

При участі у добровільному соціальному страхуванні мігрант повинен сплачувати соціальний внесок, який за інших систем страхування ділиться між працедавцем і працівником, і за працедавця, і за себе. Цей внесок становить 14,5 % заробітної плати (де 5,5 % – внесок працівника, а 9 % – внесок, визначений для працедавця, який, однак, сплачує працівник).

Мігрант сам декларує розмір зарплати (проте не менше мінімальної). На початку кожного року він може задекларувати її зміни. Якщо раніше він працював у Йорданії і брав участь у звичайному страхуванні, за основу розрахунків може бути взята остання отримана ним заробітна плата, проте не менше мінімальної. Соціальний внесок сплачується не пізніше 15 числа кожного місяця. Для спрощення оплати запроваджено електронні трансакції через спеціальні картки. Затримка карається штрафом, що становить 2 % від суми внеску. Якщо працівник не сплачує внесків впродовж шести місяців, договір про добровільне соціальне страхування вважається недійсним.

Оскільки від осіб, які ніколи не були застраховані (або перерва у періодах страхування перевищила п'ять років), при укладанні угоди про добровільне страхування вимагається медична довідка, – а це для громадян, які перебувають за кордоном, може викликати труднощі, йорданська інституція із соціального страхування уклала угоди з низкою медичних центрів у зарубіжних країнах, яких вона уповноважила до проведення медоглядів; їхні адреси легко знайти на сайті інституції.

Статистика свідчить, що чисельність добровільно застрахованих мігрантів з Йорданії зростає. У 2007 р. вона перевищувала 30 тис. осіб, або 4,5 % усіх застрахованих у країні. Збільшенню популярності добровільного страхування сприяють простота та ясність законів і процедур. Важливо також, що йорданська інституція із соціального страхування має представництва за кордоном (зазвичай при посольстві чи консульстві) у Саудівській Аравії, Об'єднаних Арабських Еміратах, Кувейті, де працює більшість йорданців. Для надання довідок функціонує безплатна телефонна лінія. Проводиться велика інформаційна робота, видаються спеціальні буклети, роз'яснення процедур добровільного страхування розміщено на сайті інституції з соціального страхування.

Таким чином, країни походження мігрантів мають в арсеналі їх соціального захисту три основні інструменти – укладення міжнародних угод про соціальне та пенсійне забезпечення з країнами працевлаштування своїх громадян, залучення мігрантів до національних систем соціального страхування, створення механізмів спеціального страхування мігрантів. Накопичений ними досвід є вкрай важливим для України внаслідок доволі низького рівня охоплення соціальним страхування українських трудових мігрантів за кордоном.

#### **4.4. ЗАЛУЧЕННЯ ПЕРЕКАЗІВ МІГРАНТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ**

Один із найбільш наочних позитивних наслідків міграції – невеликі за розміром, проте численні й систематичні грошові перекази мігрантів своїм родинам на батьківщину. Вони формують на сьогодні один із найпотужніших міжнародних фінансових потоків, порівнюваний за обсягами з міжнародною фінансовою допомогою та прямими іноземними інвестиціями, чинять очевидний вплив не лише на добробут домогосподарств отримувачів, а й на макроекономічні показники на рівні держав.

Разом із тим вплив переказів на розвиток країни адресата залежить від багатьох обставин, серед яких чисельність мігрантів, розмір їхнього заробітку, що великою мірою залежить від освітніх характеристик і правового статусу за кордоном, міцність емоційних та ділових зв'язків з батьківщиною, з тими, хто там залишився. (За даними вивчення мігрантів з Латинської Америки у США, кожні додаткові 10 дзвінків додому корелюють зі збільшенням переказів на 4% [104, с. 15]). Незаперечним чинником поведінки мігрантів щодо переказів є тривалість перебування за кордоном. З часом слабнуть зв'язки з батьківщиною і мігранти переказують додому дедалі менше коштів. Наприклад, дослідження, проведені у США, продемонстрували, що із зростанням тривалості перебування мігранта у країні на 1% його перекази на батьківщину зменшувалися на 2% [386, 2006 р., с. 146].

Хоча забезпечені переказами фінансові потоки формуються на основі індивідуальних мотивів, проте макроекономічні

обставини також суттєво на них впливають. Наприклад, інфляція, корупція, фінансова нестабільність у країні походження можуть загальмувати перекази, тоді як розвиток фінансових інституцій, зокрема, здешевлення вартості переказів, – стимулювати їх.

Макроекономічна ситуація у країні походження, що визначає рівень довіри до її фінансових інститутів, значно впливає на вибір мігрантами каналів переказу коштів. За оцінками, до 50 % переказів відправляються неформальними шляхами, серед яких власноручне перевезення грошей, передача через кур'єрів, відправлення через етнічні мережі, наприклад, т. зв. «хавалу», тобто систему розрахунку через двох посередників, один з яких перебуває у країні, де здійснюється платіж, а другий – у країні його призначення.

Серед офіційних каналів найпопулярнішими є міжнародні платіжні системи, які забезпечують перекази без відкриття банківського рахунку. Лише *Western Union* має понад 180 тис. своїх пунктів у 185 країнах світу й охоплює 26 % ринку відповідних послуг. Включилися в обслуговування міжнародних переказів поштові служби. Банки, які переважно здійснюють перекази коштів з рахунку на рахунок, контролюють, за оцінками, приблизно 13 % ринку [386, 2006 р., с. 157].

При виборі каналів переказу мігранти керуються їх вартістю, швидкістю, простотою, доступністю та надійністю. Найдешевше – перевозити гроші самостійно, проте це й найбільш ризиковано. «Хавала» стовідсотково заснована на довірі, не потребує документів і значно дешевша за офіційні канали – 1,25–2 % від суми переказу. Послуги офіційних фінансових установ помітно дорожчі. З 2008 р. Світовий банк здійснює моніторинг вартості переказів, який охоплює 32 країни, звідки вони направляються до 89 країн-адресатів. Він стосується дрібних переказів (у середньому 200 дол. США) які складають більшість переказів мігрантів. Наприкінці 2015 р. їх середня вартість становила 7,52 %, тоді як у 2008 р. – 9,81 %. Найдорожчими залишалися послуги комерційних банків – 10,64 %. За перекази, відправлені через міжнародні платіжні системи та пошту, клієнти сплачували 6,5 та 6,04 % від суми відповідно [398].

Перекази – це приватні гроші, вони слугують інтересам самих мігрантів та їхніх сімей, проте не обов'язково – національній економіці.

Для того щоб залучити заробітки мігрантів в інтересах розвитку батьківщини, держави-реципієнти мають докласти значних зусиль. Відповідна політика зазвичай розвивається за чотирма основними напрямками: удосконалення механізму переказів, у т. ч. їх здешевлення та спрямування офіційними каналами; стимулювання переказів з метою збільшення їх обсягів; заохочення продуктивного використання переказів; спрямування переказів в інтересах розвитку.

Зміст урядових рішень може бути різним. Проте очевидно, що несприятливі макроекономічні умови унеможливають будь-які позитивні результати із заохочення переказів. Тому передумовою успішних дій має бути скорочення тіньової економіки, інфляції, покращення інвестиційного клімату. Вкрай важливо – підвищити довіру до влади, переконати мігрантів у її компетентності, відповідальності, наявності політичної волі. Доцільним є також конструювання позитивного ставлення до мігрантів у суспільстві.

Деякі урядові заходи адресовані безпосередньо мігрантам, інші – ширшим верствам населення, хоча й враховують наявність міграції, наприклад, спеціальні програми, що здійснюються у найбільш уражених еміграцією регіонах. Є й такі, що адресовані населенню загалом. Це загальнонаціональні реформи, передусім стосовно розвитку підприємництва. Найдоцільнішою є не пряма, а опосередкована підтримка мігрантів, яка враховує стосунки між мігрантами та немігрантами, інколи напружені, унеможливує звинувачення мігрантів у незаслужених привілеях.

До засобів впливу на перекази можна зарахувати також і засоби регулювання міграційних процесів. Наприклад, угоди про працевлаштування між країнами походження і призначення мігрантів, законодавство та інституційне забезпечення співпраці з діаспорами.

Заходи влади різняться залежно від характеру переказів. Найпоширеніші з них – перекази родинам, що спрямовуються на споживання. Другий вид – інвестиційні трансферти, систематичні внески на депозити або привезення усїєї суми після повернення. Третя форма – колективні трансферти, внески об'єднань мігрантів на вирішення соціальних проблем у місцях походження. Четвертий вид переказів – міжнародні трансферти пенсій та інших соціальних платежів.



Таблиця 4.2

**Управлінські заходи, спрямовані  
на підвищення віддачі від переказів**

Мета	Заходи
Спрямування частини переказів на економічний розвиток	Оподаткування мігрантів Обкладення податком переказів Добровільні внески на добродійництво
Стимулювання збільшення величини трансфертів та їх переправлення через офіційні канали	Випуск мігрантських облигацій Дозвіл на відкриття рахунків в іноземній валюті Спеціальні рахунки для мігрантів з преміальним відсотком Сприяння трансфертам через фінансові інституції Поширення фінансової грамотності
Стимулювання інвестування переказів	Підтримка через створення місцевих центрів обслуговування мігрантів, надання їм інформації Звільнення від податків імпорту засобів виробництва Схеми підтримки малого бізнесу – фінансової, інфраструктурної чи інноваційної Навчальні програми
Підтримка колективних переказів об'єднань мігрантів	Спільне з державою фінансування проєктів Створення підприємств у спільній державно-приватній власності Пропозиція привабливих цін при виконанні соціально важливих проєктів
Вплив на моделі споживання	Популяризація товарів вітчизняного виробництва Створення привабливих умов для купівлі мігрантами товарів своїм родичам на батьківщині
Убезпечення майбутніх переказів	Сприяння легальній та організованій міграції Встановлення тісних зв'язків і співпраці з діаспорами

*Джерело:* [123].

Найпримітивніший шлях спрямування переказів на розвиток країни походження – контроль за цим фінансовим потоком, його оподаткування, вимога до мігрантів переказувати певні суми через національні фінансові установи. Наприклад, Єгипет зобов'язав мігрантів переказувати додому щонайменше 10 % заробітків, у Сирії 25 % заробленого за кордоном мігранти мали обмінювати за офіційним курсом та сплачувати податок на ці кошти. У В'єтнамі уряд вимагав від мігрантів, щоб 30 % заробітків вони перераховували у спеціальний державний фонд. Філіппіни в 1982 р. ухвалили рішення щодо обов'язкового переказу щонайменше 70 % доходів

мігрантів через національні банки. Щоб поновити паспорт, який був чинним упродовж року, потрібно було подати підтвердження виконання цієї вимоги. Однак сума переказів під час дії зазначеного порядку ніколи не досягала 70 % заробітків філіппінців за кордоном. Причина була у невивідному обмінному курсові та умовах заощаджень у національних банках, а також нестабільності внутрішньої політичної та економічної ситуації [195, с. 354].

Чи не єдиним успішним прикладом адміністративного тиску на мігрантів у напрямі збільшення їх переказів була Південна Корея, де умовою видачі дозволу на виїзд у 1980-ті роки була вимога переказувати на батьківщину через корейські банки 80 % зарубіжних заробітків. Однак цього вдалося досягти лише тому, що це стосувалося працівників корейських компаній, які виконували підрядні роботи за кордоном і автоматично перераховували частину заробітку працівників у національні банки [169, с. 54].

Низка країн намагалася оподаткувати перекази. Так, нещодавно Шрі-Ланка спробувала встановити 15 % податок на перекази, проте дуже швидко змушена була його скасувати. За даними Світового банку, у 2003 р. оподатковували перекази лише п'ять країн світу, зокрема, Колумбія – 3 % (тепер відмінено), Еквадор – 12 %, Перу – 0,1 %. Польща та Грузія оподатковували перекази, враховуючи їх у загальній сумі доходів домогосподарств [104].

Загалом усі спроби оподаткувати перекази виявилися мало-ефективними. Виняток становить хіба що Еритрея, де у 1991 р. було прийнято рішення про обов'язкову сплату мігрантами 2 % свого заробітку уряду. Однак це пояснювалося специфікою історичної ситуації. На той час завершувалася боротьба за незалежність і багато еритрейців за кордоном розглядали ці виплати як патріотичний обов'язок [169, с. 55].

Найчастіше ж запровадження податку на перекази призводило до їх «втечі», спрямування неформальними каналами. Навпаки, лібералізація сфери валютних надходжень сприяла зростанню приватних трансфертів. Наприклад, коли у 1997 р. В'єтнам відмовився від п'ятивідсоткового оподаткування переказів, суми, що надходили офіційними каналами, одразу зросли. Так само в Таджикистані відмова від податку на транснаціональні банківські операції в 2003 р.

забезпечила зростання переказів з 78 млн дол. США у 2002 р. до 256 млн у 2003 р. [151, с. 55].

Більш ефективна і поширена схема заснована не на примусові, а на зацікавленості. Вона передбачає дозвіл на відкриття валютних рахунків, встановлення на них вищих відсотків, певні пільги для їх власників, зменшення податків чи митних зобов'язань тощо. За даними Світового банку, 35 % країн світу практикують такий підхід [104, с. 58].

Так, спеціальні банківські депозити з підвищеними відсотковими ставками існують в Індії. У 2010 р. на них нараховувалося 50 млрд дол. США, що становило 20 % усіх депозитів у банківській системі [21, с. 27].

Мігранти, які повертаються до Пакистану на постійне проживання чи навіть тимчасово, можуть скористатися митними знижками на імпорт обладнання та інших товарів виробничого призначення. Величина пільг залежить від рівня розвитку регіону, де планується їх використання, і є найвищою, якщо бізнес започатковується у віддалених депресивних регіонах країни. Правом на безмитний ввіз обладнання та сировини користуються також мігранти, якщо ці товари спрямовуються у спеціальні економічні зони [195, с. 357]. Поверненці в Індії, які відкривають власну справу, також мають преференції у імпорті засобів виробництва та сировини.

У деяких країнах застосовуються податкові пільги для трудових мігрантів. Так, на Філіппінах вони звільнені від обов'язку подавати декларацію про доходи [169, с. 56]. В Єгипті мігранти, які переказують кошти через банки, можуть отримати податкові пільги на строк до 10 років. В Індії та Шрі-Ланці нараховані на депозити мігрантів відсотки звільнюються від оподаткування.

Поширеним шляхом залучення переказів є встановлення вигідного обмінного курсу. Наприклад, 1974 р. Бангладеш дозволив мігрантам продавати валюту фірмам-імпортерам через аукціон, який проводився національним банком [195].

Оскільки кошти, що надсилають окремі громадяни, відносно невеликі, застосовуються механізми накопичувальних рахунків під певні програми, зокрема, з метою купівлі житла, освіти чи відкриття бізнесу. Наприклад, можна згадати спільний проект банків

Сальвадору та Іспанії під назвою «Моя сім'я, моя країна, моє повернення». Накопичувальні рахунки дають змогу їх власникам отримати дешеві кредити під майбутні перекази. На Філіппінах корпорація *Honda* разом із місцевими банками започаткувала кредитування купівлі автомобілів для мігрантських домогосподарств на строк чотири роки при сплаті внеску у 20 % їх вартості.

За бажанням громадянина його заощадження можуть також спрямовуватися в успішні та прибуткові підприємства на батьківщині. Відповідна урядова програма діє на Філіппінах. На Мальті, в Естонії у рамках загальної інвестиційної політики мігрантам пропонується широкий спектр інвестиційних пропозицій [169, с. 61].

Серед засобів впливу на перекази також заходи цінової та кредитної політики. В Єгипті, де більшість переказів використовувалися для купівлі землі, уряд намагався спрямувати їх на розвиток сільгоспвиробництва, встановлюючи привабливі ціни. Програми купівлі землі мігрантами за пільговими цінами існують у Молдові. Індонезія запровадила кредити під майбутні перекази для сімей мігрантів з метою розвитку сільгоспвиробництва [127].

Стимулювати перекази покликані й інші досить різноманітні заходи. Так, на Філіппінах мігрант упродовж двох тижнів після повернення може витратити 2 тис. дол. у безмитних магазинах. У Пакистані в разі переказу 2,5 тис. дол. офіційними каналами громадянин отримує можливість безкоштовно оформити чи поновити паспорт [151, с. 71]. Турецьким чоловікам-мігрантам скорочувався термін обов'язкової військової служби у разі, якщо вони сплачували уряду певну суму в іноземній валюті.

Сприяти переказам держави можуть і з використанням не лише фінансових, а й адміністративних важелів, проте не шляхом встановлення жорстких правил, а створення додаткових можливостей для мігрантів. Так, на Філіппінах Державна адміністрація з соціального захисту працівників за кордоном видає кожному працівникові-мігрантові, який підписує контракт, ідентифікаційну картку, що автоматично означає відкриття банківського рахунку, через який переказ коштів на батьківщину здійснюється за символічною ціною. Відомий приклад – угода між фінансовими установами Мексики та США, досягнута за участі мексиканського уряду,

що дозволила нелегальним мігрантам-мексиканцям у США відкривати поточні рахунки в банках, з яких на батьківщині знімають гроші члени їхніх родин. Це стало можливим завдяки тому, що мексиканські консульства у США видають усім мексиканцям, незалежно від їхнього правового статусу, спеціальні ідентифікаційні картки, т. зв. «матрикули», що визнаються банками як достатні для проведення банківських операцій. Лише впродовж року з моменту введення було видано 1,5 млн «матрикул», а обсяг грошових переказів до Мексики зріс майже на третину [20, с. 226].

Враховуючи, що адресати переказів – не підприємці і не інвестори, для збільшення інвестиційного використання зароблених мігрантами коштів важливими є різні форми консультування, навчання з питань бізнесу. Систему навчально-консультативних центрів для мігрантів, що повертаються, створено в Пакистані, на Філіппінах, в інших країнах.

Ще один шлях залучення переказів мігрантів для розвитку країни походження – підтримка ініціатив їх громадських об'єднань (земляцтв) за кордоном, спрямування колективних переказів мігрантів на вирішення важливих для місць їхнього походження проблем, наприклад, на будівництво доріг, лікарень чи шкіл. Найбільш відомим прикладом є програма, що діє в Мексиці і дістала назву «три до одного». Влада готує і пропонує мігрантам профінансувати суспільно значущі проекти. Для їх реалізації на кожний долар колективних переказів заробітчан додається по долару з бюджетів різного рівня – державного, бюджету штату та місцевого. Протягом останніх 20 років ця програма стимулювала понад 500 млн дол. США інвестицій мігрантів [21, с. 27]. Подібна практика поширена і в інших країнах Латинської Америки, зокрема, у Гватемалі, Гондурасі, Домініканській Республіці. У Сальвадорі в рамках підтриманих урядом проектів об'єднання мігрантів у середньому фінансують 16 % їх вартості грошима чи обладнанням [151, с. 83].

З метою залучення коштів з-за кордону держави випускають цінні папери, деноміновані в іноземній валюті, що поширюються в діаспорах. Щодо них встановлюються вигідні відсотки та обмінні курси, а їхні власники мають право отримати готівку за першою вимогою. Зокрема, ще 1951 р. до такої практики вдався Ізраїль. З

того часу облігації випускаються щорічно. Їх вартість – від 100 до 100 тис. дол., строк погашення – від одного до 15 років. Сума продажу в останні роки становила 1–1,5 млн дол. США. Усього було випущено облігацій на загальну суму понад 25 млрд дол. США. У 2005 р. на облігації припадало приблизно 32 % зовнішнього боргу країни. Гроші використовуються на соціально значущі проекти, такі як будівництво зрошувальних систем, житла та комунальної інфраструктури [171, с. 4].

Тричі, у 1991, 1998 та 2000 рр., облігації для емігрантів випускала Індія, що було пов'язано з кризовими явищами, застосованими до країни санкціями. Суми випуску становили 1,6, 4,2, 5,5 млрд дол. США відповідно. Строк погашення облігацій – п'ять років. На них встановлювався відсоток, вищий за той, що мігранти могли отримати, зберігаючи кошти на депозитах у країні перебування. Наприклад, у 1998 р. пропонувалося 7,75 %, тоді як у США середня ставка становила 7,2 % [171, с. 4].

Валютні облігації для мігрантів випущено в Бангладеш, відсоток за ними вищий, ніж на банківські депозити. Спеціальні валютні сертифікати в обмін на продану державі валюту запроваджено в Пакистані. Відсоткова ставка на них приблизно на 2 % більша, ніж на депозити в євро, при погашенні сертифікату (чи в іноземній, чи в національній валюті) нараховується преміальна надбавка, на 8–15 % більша за офіційний обмінний курс [195]. Подібні цінні папери випускають також Китай, Ліван, Філіппіни.

Загалом політика щодо підтримки зв'язків з діаспорою та розвитку співпраці з нею також належить до заходів щодо сприяння надходженню переказів. Адже короткострокові мігранти або ті, які виїхали нещодавно, переказують кошти на батьківщину, тому що мають удома близьких родичів. Якщо ж міграційний процес ослаб чи припинився, за кордоном залишаються лише мігранти зі значним стажем або друге-третє покоління мігрантів, родинні зв'язки яких з батьківщиною набагато слабші. Тому, щоб перекази не припинялися, державі потрібно докласти цілеспрямованих зусиль.

Окреме місце в політиці щодо переказів належить зменшенню їх вартості та спрямуванню офіційними каналами. Адже кошти, що надійшли через неформальні канали, хоча й виконують свою

соціальну роль, проте їх значно важче спрямувати в інтересах розвитку, більше того, вони можуть сприяти поширенню тіньової економіки, відмиванню брудних грошей, фінансуванню криміналу та тероризму. Для того щоб мігранти визначилися щодо офіційних переказів, необхідно забезпечити належну конкуренцію на ринку фінансових послуг, ліквідувати юридичні та бюрократичні бар'єри, унеможливити монопольне становище окремих його учасників. Необхідно докладати зусиль до розвитку фінансової інфраструктури, використання новітніх технологій переказів, наприклад, за допомогою мобільних телефонів, удосконалення та розширення спектра послуг, що надаються фінансовими установами. Окрему проблему становить обмежений доступ до банківських послуг нелегальних мігрантів, які не мають чинних документів. Проте й цьому можна зарадити. Вище вже згадувалося про ідентифікаційні картки, які видаються мексиканськими консульствами у США мігрантам незалежно від їхнього правового становища.

Для України, де приватні перекази з-за кордону зіставні з понад 8% ВВП, досвід політики із залучення та продуктивного використання переказів мігрантів безумовно є важливим. Варті вивчення такі заходи, як державні гарантії на депозити заробітчанин, випуск спеціальних облігацій, програми кредитування під накопичувальні рахунки мігрантів, митні та податкові пільги тощо.

## **4.5. ПРОТИДІЯ НЕГАТИВНИМ НАСЛІДКАМ «ВІДПЛИВУ МІЗКІВ»**

В епоху економіки знань інтелектуальні ресурси перетворилися чи на не найважливіший чинник виробництва. Так, на основі даних багатьох країн світу було підраховано, що зростання середнього освітнього рівня працівників усього лише на рік зумовляє підвищення середньостатистичної продуктивності праці на 5–15%. Натомість зниження освітнього рівня зайнятих зумовляє скорочення заробітної плати та поширення бідності [181]. Цим пояснюється зацікавленість держав у залученні висококваліфікованих мігрантів. Невипадково найпотужніша держава світу США є водночас центром тяжіння для іммігрантів-професіоналів, а також «експорту» освітніх послуг та «імпорту» студентів. Шоста частина фахівців інформаційних технологій у США – іммігранти. Чверть фірм Кремнієвої долини із річним прибутком 17 трлн дол. США та 52 тис. робочих місць очолюються китайцями або індійцями, здебільшого випускниками американських ВНЗ [387]. Водночас «відплив мізків», тобто виїзд високоосвічених професіоналів, може стати проблемою та гальмом розвитку для країн їх походження.

Попри загальну згоду у серйозності наслідків міграції висококваліфікованих фахівців та досить тривалу традицію вивчення цього явища, щодо методології, термінології, визначення предмету дослідження все ще точаться дискусії. Деякі автори під міграцією професіоналів, тобто «відпливом мізків», розуміють лише переміщення науковців, які працюють у сфері математичних та природничих наук, висококваліфікованих інженерів як осіб, які чинять



вирішальний вплив на процеси технологічного розвитку. До ширшого розуміння міграції фахівців вдаються міжнародні організації, зокрема, Світовий банк, Міжнародна організація праці (МОП), Організація з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), які вважають кваліфікованими мігрантами всіх осіб з повною вищою освітою, а також студентів, які здобувають освіту за кордоном. Треба визнати, однак, що такий підхід є доволі умовним. Адже він не враховує якісних характеристик мігрантів, тобто даних про те, скільки з них на практиці дійсно висококваліфіковані фахівці, а скільки – початківці, віддача від яких незначна, а то й отримали диплом формально.

Для характеристики міграції висококваліфікованих спеціалістів у сучасній науковій літературі використовується низка виразів. Це, передусім, «відплив мізків» (*brain drain*), тобто виїзд значної кількості фахівців, що має економічні наслідки; «набуття мізків» (*brain gain*) – прибуття кваліфікованих іммігрантів, що прискорює розвиток економіки; «циркуляція мізків» (*brain circulation*) – періодичні виїзди/повернення висококваліфікованих фахівців, однаково заангажованих у наукових дослідженнях чи високотехнологічних виробництвах в обох країнах; «розтікання/поширення мізків» (*brain strain*) – глобальне поширення знань завдяки міграції фахівців та студентів; «повернення мізків» (*reverse brain*) – повернення спеціалістів, збагачених іноземним досвідом для постійної або й тимчасової роботи на батьківщині, а також участь у проєктах на батьківщині віртуально, без фізичного повернення; «втрата мізків» (*brain waste*), коли кваліфіковані мігранти за кордоном виконують некваліфіковану роботу і втрачають професійні навички; «заміна мізків» (*brain exchange*) – заміщення фахівців, які виїжджають за кордон, спеціалістами, які прибули з інших країн; «глобалізація мізків» (*brain globalization*) – певний рівень мобільності професіоналів, необхідний для участі у глобальній економіці; «експорт мізків» (*brain export*) – цілеспрямована підготовка спеціалістів для роботи за кордоном з метою отримання економічних вигод.

Урізноманітнення термінології, що відбувається останнім часом, відображає об'єктивне урізноманітнення моделей міграції фахівців. Якщо в попередній період, який завершився приблизно на початку

1990-х років з переходом до постіндустріальної фази розвитку людства, вона загалом відповідала поняттю «відпливу мізків», тобто призводила до втрати країнами походження частини свого людського капіталу внаслідок переселення висококваліфікованих мігрантів до більш розвинених країн світу, то на сьогодні ситуація не така однозначна.

Під впливом глобалізації світової економіки в умовах збільшення масштабів міжнародних переміщень саме фахівці виявилися особливо мобільними. Якщо на рубежі тисячоліть 24 % іммігрантів до розвинених країн мали вищу освіту, то через десять років – уже 29 % [192]. Опитування сімей в Індії виявило, що з числа тих, хто емігрував, 40 % мали освіту, вищу за загальну середню, тоді як серед індіців, старших за 25 років, таких лише 3,3 % [135]. Водночас, поряд із переселеннями для постійного проживання, поширення набули різноманітні форми тимчасових, зворотних, циркулярних переїздів, що не вписувалися у схему «відпливу мізків».

Дещо спрощений підхід до оцінки міграції фахівців як однозначних втрат країн, що розвиваються, на користь розвинених країн потребував корекції ще й тому, що еміграція висококваліфікованих спеціалістів спостерігалася також і з розвинених держав (табл. 4.3). Сам термін «відпливу мізків» виник понад 50 років тому у Великій Британії внаслідок чисельної еміграції висококваліфікованої молоді до США. Канада втрачає фахівців, які прямують до Сполучених Штатів. Така ж проблема постала перед Новою Зеландією, звідки «мізки відпливають» до Австралії. В свою чергу з Австралії численною є еміграція до Великої Британії та США.

Нова ситуація потребувала теоретичного осмислення, спробою якого стала т. зв. «нова теорія зростання», що сформувалася в 1990-ті роки [215]. Згідно з цією теорією, окремо розглядається кваліфікація людини, тобто набутий нею людський капітал, невід'ємний від свого носія, і знання, що не пов'язані з конкретною особою. Людський капітал – це приватна власність, власник якої може шукати вигідніших можливостей його застосування, тобто кращих умов життя та праці, шляхом міграції. Знання не пов'язані з конкретною людиною безпосередньо і, хоча й можуть захищатися правом власності, патентами, здебільшого доступні для ширшого

загалу. Вони створюють позитивні зовнішні фактори для розвитку всієї економіки. До того ж можуть бути використані безкоштовно, зокрема для імітації та репродукування певних товарів.

Таблиця 4.3

**Кваліфіковані емігранти за країнами походження  
за підрахунками ОЕСР у 2000 р., осіб**

Країна	Чисельність кваліфікованих мігрантів	Країна	Чисельність кваліфікованих мігрантів
Велика Британія	1 441 307	Ямайка	291 166
Філіппіни	1 126 260	Гонконг	290 482
Індія	1 037 626	Росія	289 090
Мексика	922 964	Тайвань	275 251
Німеччина	848 414	Японія	268 925
Китай	816 824	Нідерланди	256 762
Корея	652 894	Україна	246 218
Канада	516 471	Колумбія	233 536
В'єтнам	506 449	Пакистан	222 372
Польща	449 059	Ірландія	209 156
США	431 330	Румунія	176 393
Італія	408 287	Туреччина	174 043
Куба	332 673	Бразилія	168 308
Франція	312 494	Південна Африка	168 083
Іран	308 754	Перу	163 750

Джерело: [223].

Проте знання та кваліфікація не можуть бути повністю розділені. Адже для продукування нових знань необхідна висока кваліфікація. Тому знання також пов'язані з індивідами. Фахівець може змінити місце працевлаштування і тим самим привнести свої знання іншому працевлаштуванню, покращивши для нього конкурентні умови. Звідси випливає, що позитивні ефекти знань є локально обмеженими, оскільки знання використовуються конкретними фахівцями,

які забезпечують їх трансформацію у продукти виробництва та послуги у певних місцях. Низка досліджень свідчить, що найуспішніше цей процес відбувається у пунктах, де концентровані дослідження та фірми, які конвертують знання у товари. Найвідоміший приклад – Кремнієва долина у США.

Отже, позитивний для економіки ефект знання чинять локалізовано. А оскільки вони розміщуються нерівномірно, умови прикладання людського капіталу неоднакові, тому периферія втрачає фахівців і, відповідно, потенціал розвитку, а центр їх набуває, нерівномірність поглиблюється. При цьому і в центрі, і на периферії завдання політиків полягає у нарощуванні людського капіталу, що можна зробити або вкладаючи кошти в освіту та науку, або імпортуючи таланти з інших держав, водночас намагаючись мінімізувати їх відплив із власної країни.

Традиційно нації орієнтувалися на акумуляцію власного людського капіталу. Проте в останні десятиліття нові технології, засоби транспорту та зв'язку значно зменшили вартість трансакцій і переміщення людського капіталу на великі відстані. Водночас фахівці отримали ще більше можливостей для пошуків місця проживання, що забезпечує максимальний прибуток від інвестицій у їх людський капітал. Тепер навіть не потрібно переміщуватися фізично, можна транспортувати знання. Тож місце продукування та місце застосування людського капіталу можуть бути зовсім різними. Це водночас означає, що країна, яка успішно продукує людський капітал, не обов'язково матиме позитивні наслідки для своєї економіки, оскільки в разі відпливу фахівців вона субсидує інші держави. Через це центральним питанням стає використання географічно локалізованого людського капіталу. Щоб не втратити його, а, навпаки, приростити, як показує досвід США, що є центром тяжіння для талантів з усього світу, крім наявності привабливих умов життя та працевлаштування, країна повинна бути відкритою для інновацій, забезпечити стійкий зв'язок між наукою і виробництвом, бути ліберальною до прибуття іноземців, не обтяжувати бізнес високими податками та бюрократичними процедурами тощо.

Разом із тим дослідники висунули ідею «оптимального відпливу мізків», доводили, що він може мати не лише негативні, а й позитивні

наслідки [181]. Зокрема, можливості еміграції фахівців у країни з вищими заробітками та кращими умовами життя створюють додаткову мотивацію для громадян країни походження щодо досягнення високого освітнього рівня, збільшення інвестицій в освіту. Наприклад, опитування в Кабо-Верде показало, що збільшення наміру емігрувати на 10 в. п. збільшує ймовірність завершення молоддю середньої школи на 8 в. п. При цьому, оскільки не весь приріст фахівців абсорбується міжнародним ринком праці, освітньо-кваліфікаційний рівень робочої сили у країні походження підвищується. У випадках, коли фахівці не можуть знайти відповідної роботи вдома, еміграція дає змогу зберегти людський капітал, знизити соціальну напругу. Так, у таких країнах, як Туніс і Марокко, безробіття випускників ВНЗ у кілька разів вище, ніж серед менш освічених однолітків.

Прихильники оптимізації еміграції спеціалістів вказували також на додаткові фінансові ресурси для розвитку, що формуються завдяки переказам кваліфікованих мігрантів з-за кордону. Зокрема, дослідження в Гані показали, що перекази мігрантів в 5,6 раза перевищують витрати держави на освіту професіоналів. Крім того, пересуваючись у рамках «глобального села», де кордони між державами для інформації та знань стають дедалі умовнішими, мігранти-фахівці встановлюють професійні та ділові зв'язки в різних країнах, що здатні сприяти трансферу знань та передових технологій на батьківщину. І, нарешті, повернення спеціалістів, збагачених знаннями та досвідом, отриманим за кордоном, може суттєво збагатити людський капітал країни їхнього походження. Так, опитування, проведені в п'яти науково-технологічних зонах Китаю, довели, що спеціалісти-поверненці помітно продуктивніші, ніж їхні колеги, які не виїжджали за кордон (табл. 4.4).

Таким чином, хоча прямі наслідки еміграції носіїв людського капіталу, як і вплив фінансового капіталу, є негативними, проте непрямі результати «впливу мізків» мають ретельно вивчатися та враховуватися як такі, що мають потенціал позитивно впливати на економічний розвиток. Цей вплив, однак, не є ані обов'язковим, ані автоматичним і може відбуватися лише за наявності певних умов, що мають цілеспрямовано створюватися урядами як на національному рівні, так і в рамках міжнародної співпраці.

Таблиця 4.4

**Ефективність діяльності колишніх мігрантів та науковців,  
які не виїжджали, за даними опитування в Китаї, %**

Види діяльності	Науковці, які повернулися	Науковці, які не вчилися і не працювали за кордоном
Запрошують іноземних візитерів	36,9	16,3
Започатковують міжнародні проекти	30,8	10,0
Імпортують іноземну технологію	47,7	21,3
Імпортують іноземний капітал	23,1	6,3

Джерело: [222].

Можливі напрями політичних рішень щодо еміграції фахівці МОП об'єднали формулою *6R*. До них належать: *Recruitment* – система рекрутування фахівців з-за кордону, *Return* – повернення фахівців на батьківщину, *Reparation* – компенсація з боку країни призначення витрачених на підготовку спеціалістів коштів, *Restriction* – заходи з обмеження виїзду фахівців, *Resourcing* – використання ресурсу фахівців із діаспори для розвитку країни походження, *Retention* – заходи зі створення на батьківщині умов, які б сприяли залишенню фахівців вдома або їх поверненню на батьківщину [235].

Найменш перспективними у цьому списку виглядають репарації та обмеження виїзду. Вони суперечать правам людини та законам ринку, до того ж малоефективні і замість поставлених цілей можуть мати за результат лише деформацію міграційного процесу, його втечу «в тінь», у напівлегальні чи й нелегальні форми. Тому зупинимось на інших варіантах, які, на думку авторитетного дослідника цієї проблематики Ліндсея Ловелла (*Lindsay Lowell*), зводяться до трьох основних: міграційного менеджменту, тобто встановлюваного урядами режиму в'їзду та виїзду; політики зв'язків із діаспорою та залучення її потенціалу в інтересах розвитку країни; а також внутрішньої політики, спрямованої на демократизацію та прискорення економічного зростання, що видається найбільш перспективним шляхом вирішення проблеми «відпливу мізків» у тривалій часовій перспективі [181]. Звичайно, на практиці застосовуються різні комбінації всіх трьох напрямів.

Щодо міграційного режиму, велике значення мають процедури країн призначення, що встановлюють правила допуску іноземців на свою територію. Найбільш відомими подібними прикладами є заборона наймання в Південній Африці лікарів з інших африканських країн, які потерпають від дефіциту медперсоналу, а також запровадження Великою Британією обмежень на рекрутування медичних сестер з низки країн, звідки відплив представників цієї професії набув небезпечного для системи охорони здоров'я масштабу. Ці заходи, однак, мало результативні. По-перше, заборони не стосуються приватних медичних установ, по-друге, якщо особа в'їжджає на іншій, ніж працевлаштування, підставі (наприклад, об'єднання сім'ї чи навчання), відповідні обмеження на неї не поширюються.

Набагато успішнішими видаються заходи із залучення кваліфікованих іммігрантів, до яких на сьогодні вдаються розвинені країни, конкуруючи в боротьбі за таланти. Крім відомої бальної системи допуску до країни, коли найбільше балів претенденту нараховують за освіту, знання мов (у Канаді це 49 балів зі 100 можливих), практикується залучення фахівців на тимчасовій основі відповідно до списку дефіцитних професій (США, Франція) або залежно від рівня кваліфікації (Велика Британія). Причому тимчасове працевлаштування спеціалістів часто є лише етапом для переселення на постійне проживання. Іноземні фахівці, яким запропоновано робочі місця зі значно вищою, ніж середня, винагородою, звільняються від проходження тесту ринку праці, тобто від з'ясування, чи не претендує на відповідне робоче місце місцевий мешканець (Німеччина). Більшість розвинених країн надають можливість іноземним студентам вільно виходити на ринок праці після завершення навчання, розглядаючи їх як найбільш бажаних іммігрантів унаслідок набутого ними кваліфікаційного рівня, знання мови, інтегрованості в суспільство країни перебування.

Можливості прямого впливу на міграцію фахівців з боку країн походження в умовах поваги до права на свободу пересування обмежені. Разом із тим задля збереження своїх «мізків» вони можуть і зобов'язані захищати права мігрантів, зокрема, добиватися визнання їх дипломів і кваліфікацій, протидіяти тим самим «втраті мізків» через виконання мігрантами некваліфікованої роботи.

Країни походження накопичили також доволі багатий досвід заохочення співвітчизників, особливо кваліфікованих, до повернення на батьківщину. Деякі з них використовували адміністративно-фінансові механізми. Наприклад, Колумбія видавала кредити на навчання за кордоном до 25 тис. дол. на рік строком на два роки (магістерський курс) за умови, що впродовж трьох місяців після завершення громадянин повернеться на батьківщину і залишиться тут визначений час. За виконання цієї умови держава відшкодовувала 45 % кредиту [222]. Подібні програми, однак, дорогі та малоефективні, адже не гарантують неவிїзд фахівця у майбутньому, більше того, можуть стимулювати не стільки повернення, скільки еміграцію. Тому більш адекватним видається системний підхід, який передбачає не індивідуальне заохочення окремих осіб, а створення сприятливих умов для розвитку науки та впровадження інновацій у виробництво загалом.

Піонером таких програм ще в 70-ті роки минулого століття був Тайвань. Висунувши мету технологічного оновлення країни, тут визнали значення і необхідність залучення «мізків» співвітчизників із-за кордону. Політика розвитку освіти та науки і трансферу наукових досягнень у виробництво реалізовувалася водночас із посиленням зв'язків із співвітчизниками у Кремнієвій долині США, куди тайванські посадовці їздили ще тоді, коли у світі взагалі мало хто знав про її існування. Вони запозичили основні риси моделі – зв'язок досліджень та виробництва, венчурне фінансування ризикованих починань. Було створено Технологічний парк із необхідною інфраструктурою, щоб звести разом дослідників та інвесторів, використати ефект кластера. В результаті у 1990-ті роки з'явилися підстави говорити про «реверс мізків» (рис. 4.2). За оцінками, поверненці на сьогодні становлять до 80 % працівників Технологічного парку в місті Сінчжу [166].

Помітних успіхів у заохоченні повернення кваліфікованих мігрантів досяг Китай, де було успішно застосовано тайванську модель. Ще в 1989 р. тут створено сервісний центр для поверненців, який надає інформацію та конкретну допомогу у працевлаштуванні, вирішенні інших важливих питань. Колишні мігранти мають можливість скористатися допомогою для вирішення житлового



питання, купуючи автомобіль, комп'ютер тощо, вони звільняються від мита. Студентам, які навчалися за кордоном за власний рахунок і вирішили повернутися додому, держава відшкодовує витрати на переїзд [383].

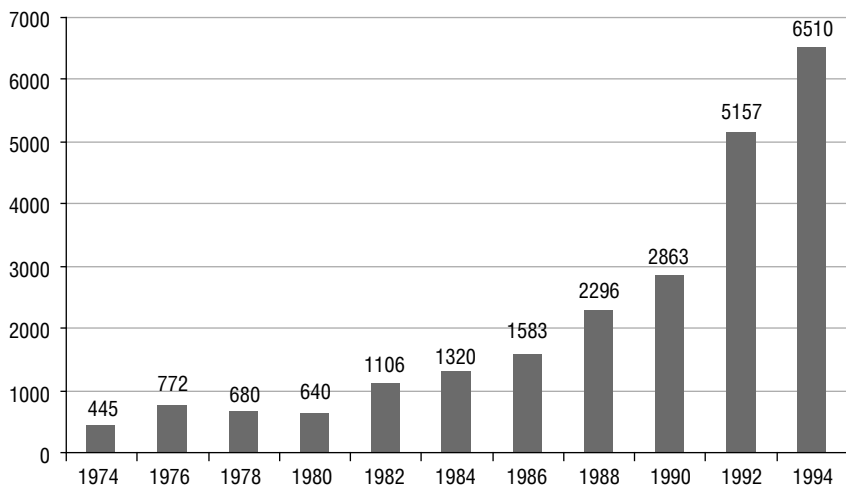


Рис. 4.2. Динаміка повернення фахівців до Тайваню в 1974–1994 рр., осіб

Джерело: [208].

Низка місцевих органів влади створила в рамках зон розвитку нових та високих технологій спеціальні технологічні Парки для студентів, які навчалися за кордоном і повертаються на батьківщину. В цих парках такі ж інфраструктурні та фінансові вигоди, як і в інших технологічних парках, разом із тим у них враховано потреби поверненців, наприклад, засновано для дітей школи, що відповідають американським стандартам. У 2000 р. налічувалося уже 23 таких парки для поверненців. Упродовж тільки 1996–2000 рр. у країну повернулися 140 тис. студентів із США, які створили 3 тис. фірм із доходом у 3 млрд дол. [208].

Держава підтримує не лише постійне, а й тимчасове повернення спеціалістів. Деякі місцеві уряди китайських провінцій

виплачують грошові премії тим, хто прибуває на відносно тривалий час, хоча й не планує залишатися назавжди (12 тис. доларів США в Гуанджоу). Використовуються моральні стимули – встановлено спеціальні премії для цієї категорії громадян, популяризуються їхні здобутки [132].

Програми повернення спеціалістів на тимчасовій основі практикували міжнародні організації, зокрема ПРООН, МОМ. Вони передбачали створення на батьківщині умов, не гірших, ніж за кордоном, тому потребували значних коштів і охоплювали незначну кількість осіб. Проте інколи участь у таких програмах ставала містком до повернення на батьківщину для постійного проживання. Разом із тим навіть тимчасові візити фахівців з діаспори є важливим каналом передачі знань та встановлення зв'язків. Так, дослідження у Кремнієвій долині виявило, що принаймні раз на рік повертається на батьківщину половина зайнятих там спеціалістів іноземного походження, а деякі й частіше.

Враховуючи об'єктивні чинники міграційних переміщень, найбільш обнадійливими видаються ініціативи, що базуються на двосторонніх домовленостях між країнами походження та призначення, спрямованих не на обмеження міграційного потоку, а на його взаємовигідне використання, зокрема, шляхом запровадження різноманітних схем тимчасової, циркулярної міграції. Такі проекти можуть передбачати співпрацю між установами двох країн, стажування персоналу, виділення країною перебування грантів для фахівців, які повертаються на батьківщину з метою створення умов для продовження їх професійної кар'єри. В умовах швидкого розвитку комунікативних технологій результативною може бути співпраця щодо дистанційного виконання фахівцями робіт для іноземного працедавця, коли вони отримують добре оплачувану роботу, не залишаючи країни, сплачуючи податки на батьківщині.

Наступний напрям діяльності урядів, який останніми роками дедалі більше активізується, базується на усвідомленні можливостей залучення потенціалу фахівців, які проживають за кордоном, з використанням різного роду комунікативних зв'язків. Спеціалісти можуть надати батьківщині практичну допомогу не лише в разі повернення, а й за віртуальної присутності. Залучення фахівців,

які проживають за кордоном, до наукових, технічних, бізнесових мереж, що поєднують країну походження та перебування, дають змогу відкрити нові можливості для наукових досліджень та інноваційних інвестицій на батьківщині.

Нараховано понад 40 таких мереж. Зокрема, у Східній Європі це «Форум науки та реформ» у Румунії, мережа «Польські науковці за кордоном» тощо. Однією з перших подібних ініціатив було заснування в 1991 р. Інститутом науки і технології Колумбії мережі, націленої на залучення спеціалістів з діаспори до наукових розробок на батьківщині. Ключова умова спільної роботи – подвійне керівництво виконанням проектів провідними науковцями у Колумбії і фахівцями колумбійського походження за кордоном. Урядом Філіппін було створено мережу, учасниками якої є 2 240 філіппінських високопрофесіоналів, які проживають здебільшого у США та Сінгапурі. Її основна мета – надавати консультативні послуги філіппінським організаціям, сприяти створенню за кордоном компаній, які б працювали на Філіппінах [383]. Чилійська глобальна мережа талантів для інновацій спрямована на мобілізацію можливостей чилійців за кордоном для допомоги у розвитку чилійських компаній. Її учасниками є близько 400 впливових чилійців-емігрантів. Станом на 2011 р. вона допомогла у створенні 76 компаній у співпраці з 50 національними та зарубіжними партнерами (приватні корпорації, університети, технологічні дослідні центри), серед яких світові лідери біотехнологій та інформаційних технологій [194].

Трансфер знань з метою розвитку вітчизняної науки підтримується урядами шляхом заохочення спільних досліджень. Так, віднедавня в Китаї реалізується ініціатива, спрямована на залучення науковців з діаспори до спільної з китайськими науковцями роботи на одній із 126 баз інновацій, розташованих у різних куточках країни. Уряд виділив для реалізації програми 88 млн дол. США на період п'ять років, або 126 тис. дол. США щорічно для кожної з баз. Кошти мають витратитися на запрошення видатних китайських науковців з-за кордону для тимчасового перебування і здійснення наукової роботи, їхню зарплату, фінансування перельоту тощо. Додаткове фінансування держава виділяє на забезпечення спільно виконуваних проектів необхідним устаткуванням. Аналогічно у Хорватії в

2007 р. міністерством науки, освіти і спорту створено спеціальний фонд, який фінансує проекти, що виконуються хорватськими та зарубіжними вченими, на суму до 200 тис. євро [383].

Зрозуміло, що найкращим варіантом розв'язання проблеми «відпливу мізків» є створення умов, за яких кваліфіковані особи добровільно приймають рішення залишитися вдома. Очевидно також, що основний аргумент на користь нееміграції – швидкий економічний розвиток. Приклади таких країн, як Італія, Ірландія, Корея, Тайвань, які досягли значних успіхів у розвитку економіки і покращенні умов життя, свідчать, що спеціалісти чи студенти хоча й продовжують виїжджати за кордон, наприклад, на навчання, у багатьох випадках визначаються на користь повернення та професійної діяльності на батьківщині.

Економічне зростання, по-перше, зменшує розрив у доходах між країною походження та перебування, по-друге, створює можливості для інвестицій у розвиток науки і освіти на батьківщині, тобто покращує умови самореалізації фахівців, а також підготовки висококваліфікованих спеціалістів. Успішний економічний розвиток дає також змогу запровадити програми заохочення повернення, які є доволі витратними.

Важливі не лише обсяги фінансування науки й освіти, а й управління галуззю на прозорій, конкурсній основі, відкритість до світу, тісний зв'язок з виробництвом, що є вирішальною складовою забезпечення наукових досліджень ресурсами та належної оплати праці науковців. Водночас державна підтримка необхідна для наукової молоді.

Важливим інструментом інноваційного виробництва і водночас повернення кваліфікованих співробітників є технопарки, тобто територіально виділені центри, де державою створюються максимально сприятливі умови для наукових досліджень та їх впровадження. Так, Тайвань, наприклад, витрачає на підтримку технопарків понад 18 % свого бюджету.

Ліквідація бюрократичних перепон на шляху розвитку бізнесу, заходи із заохочення іноземних інвестицій покращують економічні перспективи і водночас запобігають «відпливу мізків».

Разом із тим треба підкреслити, що будь-які політичні рішення, спрямовані на протидію «відпливу мізків», можуть бути

результативними, тільки якщо економіка дійсно потребує спеціалістів відповідного рівня, а економічний успіх дає змогу належним чином винагороджувати їхню працю. Тому основний висновок із зарубіжного досвіду для України – єдиною дієвою протидією «відпливу мізків» є динамізація економічного розвитку, політична і соціальна стабілізація. Проте це не означає, що в умовах всесвітньої конкуренції за таланти держава може собі дозволити очікувати економічного піднесення.

Щоб не потрапити у замкнене коло, коли економічні негаразди призводять до еміграції фахівців, а еміграція фахівців гальмує економічне зростання, рішучі дії необхідні уже сьогодні. Протидія «відпливу мізків» потребує комплексного підходу, важливих реформ у різних сферах – від освіти та науки до умов започаткування бізнесу. Сприяти виконанню цього завдання має також і міграційна політика. Зважаючи на зарубіжний досвід, необхідно спростити порядок визнання отриманих за кордоном дипломів та кваліфікацій; запровадити схеми кредитування навчання за кордоном, що містили б фінансові механізми заохочення до повернення на Батьківщину; значно лібералізувати порядок імміграції висококваліфікованих іноземців; дозволити працевлаштування іноземних випускників українських ВНЗ за отриманими в Україні спеціальностями.

Зарубіжний досвід свідчить про значний потенціал співпраці з діаспорою. Для його використання необхідно здійснити «картографування» діаспори, тобто виявити в її складі висококваліфікованих спеціалістів, допомога яких потрібна Україні; налагодити постійний обмін інформацією між потенційними експертами з діаспори та державними, науковими й освітніми установами в Україні; розвивати спільні наукові та освітні проекти; запрошувати науковців та викладачів з діаспори для читання коротких курсів лекцій, здійснення керівництва роботами студентів та аспірантів, проведення навчальних семінарів для державних службовців, організувати відеоконференції.

## **4.6. ЗАОХОЧЕННЯ ПОВЕРНЕННЯ МІГРАНТІВ НА БАТЬКІВЩИНУ ТА СПРИЯННЯ ЇХ РЕІНТЕГРАЦІЇ**

Повернення, поряд з виїздом і перебуванням за кордоном, є невід'ємною складовою міграційного процесу. Так, за висновком Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), сформованим за даними багатьох країн світу, в середньому впродовж перших п'яти років після переїзду на батьківщину повертаються від 20 до 50 % мігрантів. Особи, які повернулися з-за кордону, становлять значну частину населення країн, де міжнародна міграція набула поширення. Наприклад, перепис населення Мексики 2010 р. показав, що додому повернулися 31 % мексиканців, які виїхали до США в 2005–2010 рр. Для чилійців, які емігрували до Іспанії, відсоток повернення становив 16 % [229]. Варто зазначити також, що за даними Інституту соціології НАНУ, не менше 17 % дорослого населення України мають досвід роботи за межами держави, тобто є мігрантами, які повернулися.

Репатріація, як і еміграція, зумовлена передусім економічними причинами. Зазвичай мігранти повертаються тоді, коли економічна ситуація вдома покращується. Водночас часто соціальні, особисті причини є більш вагомими, ніж економічні. Наприклад, масштабне дослідження, яким було охоплено 80 тис. репатріантів у Італії, показало, що вирішальними були сімейні причини – 32,6 %, поширеними – особисті (проблеми зі здоров'ям, ностальгія) – 21,8 %. 27,4 % мігрантів повернулися на батьківщину тому, що закінчився трудовий контракт за кордоном, а 14,9 % – тому, що знайшли роботу в Італії.

Завдяки міцним емоційним зв'язкам з батьківщиною, мігранти можуть повертатися попри певні матеріальні втрати. Міжнародний досвід доводить, що повернення зростає не тоді, коли рівень життя вдома наближається до звичного у країні перебування, а тоді, коли мігранти бачать на батьківщині перспективи і вірять у можливість самореалізації. Через це оформлена і чітко артикульована політика підтримки репатріації з боку країни походження має велике значення. Якщо 1976 р. політику повернення практикували лише 22 % країн світу, то в 1996 р. – 43 %, а в 2011 р. – 63 %. Вона практикується як розвиненими країнами (54 %), так і, в першу чергу, країнами, що розвиваються, – 66 % [392].

По суті така політика спрямована на врівноваження негативних наслідків еміграції і несе для держави низку переваг. Адже завдяки поверненню мігрантів країни походження отримують додаткову і досвідчену робочу силу. (Проведені в різних країнах дослідження свідчать, що особи, які мають міграційний досвід, отримують вищу зарплату, ніж немігранти: за даними по Ірландії – на 10 %, Єгипту – на 24 % кваліфіковані, на 10 % – некваліфіковані, Угорщини – на 40 % [386, 2008 р.]). Прибуття репатріантів сприяє поширенню нових знань та навичок, прискорює і економічну, і політичну модернізацію, сприяє активізації міжнародно-господарських та торговельних зв'язків. Повернення кваліфікованих мігрантів здатне мінімізувати негативні наслідки «відпливу мізків».

Розроблення відповідної державної політики зазвичай відбувається тоді, коли повернення є чисельним, активізується внаслідок похвалення економіки в країні походження або в результаті кризи у країні перебування. Державна увага до повернення мігрантів також посилюється, коли рееміграція розглядається як засіб вирішення певних проблем, зокрема демографічних, подолання дефіциту робочої сили. Таким чином, політика щодо повернення може бути або реактивною, тобто такою, що виникає як реакція на процес, який вже відбувається, або активною, тобто спрямованою на заохочення розгортання відповідного процесу та його підтримку [178]. Вона зазвичай формується за трьома напрямками: заохочення прийняття рішення про повернення; спрощення самого акту повернення; реінтеграція в суспільство рідної країни.

Реінтеграція – ключовий аспект повернення, оскільки лише за умови її успіху повернення мігрантів може мати позитивний ефект. Основна мета реінтеграції – забезпечити сталість повернення мігранта на батьківщину, тобто створити успішну протидію чинникам виштовхування у повторну еміграцію [384].

Потреба у підтримці реінтеграції викликана тим, що у багатьох випадках повернення, особливо ті, хто тривалий час перебував за кордоном, переживають серйозний психологічний стрес, оскільки повернулися і в іншу сім'ю, і в інше суспільство, які за час їхньої відсутності суттєво змінилися; їм вкрай складно знайти роботу внаслідок втрати за час перебування за кордоном професійних навичок та соціальних зв'язків; обсяги накопичених за кордоном коштів рідко дають змогу відкрити власний бізнес і забезпечити собі робоче місце, а вартість кредитів є високою. Особливої підтримки потребують ті, хто був видворений з країни перебування, тобто повернувся не добровільно, без належної підготовки, мігранти, які змушені були повернутися внаслідок хвороби, втрати працездатності. У вразливій ситуації опиняються після повернення також діти та молодь із мігрантських сімей. Деякі з них народилися за кордоном, деякі провели там більшу частину життя, погано знайомі з умовами у країні батьків, недостатньо володіють її мовою.

З метою реінтеграції поверненців державами застосовується комплекс заходів, найбільш поширеними серед яких є заходи інформаційного характеру. Їх мета – забезпечити мігрантів усією необхідною інформацією щодо адміністративних процедур, які потрібно пройти перед поверненням, під час повернення і одразу після нього. Наступний напрям – сприяння у працевлаштуванні. Найбільш бажаним є віднайдення робочого місця ще до повернення. Важливим для вирішення питання зайнятості є навчання та консультивання, які мають полегшити для мігрантів процес реінтеграції на ринку праці. Економічні засоби впливу на повернення включають також митні, кредитні, податкові заходи, спрямовані на заохочення інвестування зароблених за кордоном коштів в економіку, створення робочих місць і, тим самим, сприяння як поверненню та реінтеграції мігрантів, так і добробуту місцевих громад та країни в цілому.



У багатьох випадках імплементацією політики повернення та реінтеграції займаються спеціальні адміністративні органи. Здебільшого вони створюються в рамках уже існуючих. Це зазвичай підрозділи служб зайнятості, різного роду міжвідомчі комісії та робочі групи. Проте в деяких країнах існують також і спеціалізовані органи виконавчої влади з питань повернення. Проте провідна роль у реалізації відповідних програм належить місцевим органам влади, які перебувають найближче до адресатів.

Ефективність політики повернення та реінтеграції залежить від багатьох чинників. Серед них дослідники виділяють: рівень зв'язків держави з діаспорою; розвиток мережі організацій співвітчизників за кордоном, підтримуваних державою; належну інформаційну політику; наявність ефективної правової системи та адміністративних структур; ресурсне забезпечення [178]. Умовами успішної реалізації цілей політики реінтеграції є також міжнародна співпраця, координація зусиль держави і громадянського суспільства, співробітництво з бізнесом.

Досвід політики повернення накопичили країни різного рівня розвитку та суспільного добробуту, розташовані на різних континентах планети. В Європі це, по-перше, країни, що були постачальниками дешевої робочої сили на міжнародний ринок праці, проте завдяки динамічному розвитку наразі приваблюють мігрантів з-за кордону, у т. ч. й тих, які виїхали раніше (наприклад, Греція, Іспанія, Ірландія). По-друге, країни Центральної та Східної Європи, звідки після приєднання до Євросоюзу відбувався значний відплив населення до «старих» членів ЄС, де умови праці та заробітку були значно кращими. Обумовлений цим дефіцит працівників, передусім кваліфікованих, змусив звернути увагу на повернення мігрантів (наприклад, у Болгарії, Польщі). Третя група – країни, що розвиваються, у т. ч. Грузія, Молдова, країни Західних Балкан. Розроблення політики повернення в них великою мірою обумовлено зовнішньополітичним чинником, оскільки реадмісія та реінтеграція власних громадян були серед умов просування до безвізового режиму з Євросоюзом. Крім того, тут поступово поширювалося усвідомлення потенціалу міграції для розвитку, зокрема, перспектив використання фінансового та людського

капіталу поверненців, здобутого за кордоном, в інтересах модернізації економіки та суспільства.

Роками і десятиліттями **Греція** була країною масштабної еміграції. Відзначено дві особливо масові хвилі виїзду греків за кордон. Перша датується кінцем XIX – початком XX ст., а друга – періодом після Другої світової війни. У повоєнний період емігрували понад 1 млн осіб. Греція, як і інші країни Південної Європи, була одним з постачальників робочої сили до індустріально розвинених країн континенту. Еміграція була наслідком не лише економічних, а й політичних обставин, зокрема, громадянської війни 1946–1949 рр., а також правління військової хунти в 1967–1974 рр. За кордоном опинилася чи не шоста частина населення країни. У 1955–1973 рр. до Німеччини виїхали 603,3 тис. греків, Австрії – 170,7 тис., США – 124 тис., Канади – 80,2 тис. [170].

Виїзд на роботу за кордон загальмувався внаслідок нафтової кризи 1973 р., коли потреба в додаткових робочих руках на Заході Європи різко зменшилася, а уряди країн-реципієнтів запровадили обмежувальні заходи щодо прийому іммігрантів. З цього моменту починає наростати зворотний міграційний потік назад до Греції. Проте він був зумовлений не лише зменшенням попиту на західноєвропейському ринку праці, а, великою мірою, демократизацією країни після повалення хунти у 1974 р. та новими перспективами, які відкрилися завдяки вступу Греції до ЄС у 1981 р. Крім працівників-мігрантів, на батьківщину почали повертатися також політичні біженці, зокрема ті, хто залишив країну в результаті громадянської війни кінця 1940-х років і кому до 1982 р. повертатися до Греції було заборонено.

За підрахунками вчених, у 1971–1986 рр. 628 тис. греків, тобто понад половина емігрантів повоєнної доби, повернулися на батьківщину. 61 % з них прибули із Західної Європи, переважно з Німеччини, інші – з-за океану. 42 % репатріантів перебували за кордоном понад 10 років, третина з них там народилися.

Важливо, що майже 75 % репатріантів перебували у працездатному віці [129, с. 159]. Водночас, як показували тогочасні дослідження, лише 7,3 % заощаджень мігрантів витрачалися на купівлю машин та інструментів (у т. ч. сільськогосподарських) та відкриття малого бізнесу, тобто спрямовувалися на забезпечення самозайнятості.

У зв'язку з цим репатріація відчутно вплинула на ринок праці. Рівень безробіття серед тих, хто повернувся, становив 10,4%, тоді як загалом по країні – 6,9%. Така ситуація примусила уряд посилити увагу до репатріації. Поверненням було запропоновано інвестиційні проекти, налагоджено систему надання кредитів. Було розроблено спеціальну житлову програму, яка передбачала вигідні умови іпотеки та звільнення від податків, якщо житло купувалося за іноземну валюту. В сільській місцевості уряд почав активно підтримувати кооперативи з метою заохотити до участі в них мігрантів та залучити їхні кошти.

Для спрощення процесу реінтеграції у грецьке суспільство було створено спеціальні школи для дітей, які поверталися з-за кордону. Зокрема, в Афінах діяли одна початкова і одна середня школи для англomовних дітей. У столиці було відкрито також дві початкові та дві середні двомовні школи. Такі ж школи з'явилися в Салоніках. У них навчалися англо-, франко- та німецькомовні діти поверненнямців. Для таких дітей додаткові заняття до шести годин на тиждень було запроваджено і в звичайних школах. На них вивчалася грецька мова та історія, а також математика, фізика, хімія. Групи нараховували 3–9 учнів. Якщо кількість бажаючих відвідувати заняття становила 10–20 учнів, відкривався спеціальний клас. Діти, які відвідували відповідні уроки, отримували грошові субсидії.

Іншим важливим політичним напрямом було підписання двосторонніх угод з країнами-реципієнтами, спрямованих на забезпечення для репатріантів можливостей скористатися із зроблених ними під час перебування за кордоном внесків до соціальних фондів країн перебування, отримати належну допомогу по безробіттю. Дрібним інвесторам з числа репатріантів надавалася інформаційна та консультативна підтримка, чим займався відділ із заохочення інвестування у міністерстві економіки, а також сільськогосподарський банк Греції.

Ці заходи мали за результат деяке зростання інвестицій зароблених за кордоном коштів у грецьку економіку. За оцінками, у 1982–1987 рр. інвестиції мігрантів становили 235 млн дол. США [159, с. 161], 64% з яких було спрямовано у сектор послуг. Однак за цей же період мігранти переказали на батьківщину 5,8 млрд дол. США, тобто виробничі інвестиції не перевищували 4% загальної суми переказів.

Більш ефективними виявилися заходи із вирішення менш масштабних щоденних проблем. Так, репатріанти мали право безмитного ввозу на батьківщину побутової техніки та автомобілів, ці речі не оподатковувалися, перекази депозитів з-за кордону також були для них безкоштовними. Грошова підтримка надавалася особам, які бажали оселитися в сільській місцевості (по тисячі доларів одноразово і по 50 доларів щомісячно упродовж двох років), отримували допомогу діти поверненців на час професійного навчання. Грошова допомога надавалася також особам, зареєстрованим як безробітні, їм пропонувалося професійне навчання та консультації із започаткування малого бізнесу, митних правил, кредитних можливостей, прав, що впливають із соціального страхування, тощо. Відповідна інформація поширювалася у країнах перебування через дипломатичні представництва Греції.

Допомогу мігрантам у розв'язанні різноманітних проблем надавали спеціально створені інституції, такі, наприклад, як Центр психологічної гігієни у міністерстві охорони здоров'я чи спеціальні підрозділи служби зайнятості. Питаннями репатріації займалися також неурядові організації, церква.

Упродовж тривалого часу з **Іспанії** також відбувалася чисельна еміграція як економічного, так і політичного характеру. Демократизація суспільного життя після падіння режиму Франко, вступ до ЄС забезпечили пожвавлення економіки, підвищення рівня життя населення. Еміграція скоротилася, водночас зросла імміграція, у т. ч. повернення іспанців, які виїхали раніше. З кінця 1990-х років і до початку світової фінансово-економічної кризи щорічно прибувало по 30 тис. поверненців.

За Конституцією держава зобов'язана захищати економічні та соціальні права іспанців, які працюють за кордоном, та проводити політику щодо їх повернення. Деталізації цього положення присвячено закон про статус іспанських громадян за кордоном, ухвалений у 2006 р. Він гарантує мігрантам усю повноту прав, окреслює механізми їх захисту і водночас визначає рамки діяльності центральної та провінційної влади щодо реінтеграції мігрантів, які повертаються на батьківщину.

Відповідно до закону було створено Офіс з реєміграції, на який покладалося інформування та надання допомоги мігрантам, які поверталися [179]. Він перебуває у складі Генерального секретаріату з імміграції та еміграції, діяльність якого скеровується міністерством з працевлаштування та соціальної безпеки. У реалізації державної політики щодо повернення та реінтеграції бере участь і Генеральна рада у справах іспанців за кордоном, яка також підпорядковується міністерству.

Важливим для реінтеграції мігрантів, які повертаються, є королівський декрет від 12 листопада 2007 р., що регулює порядок надання допомоги поверненням у ситуації крайньої потреби. Він стосується осіб, які перебували за кордоном принаймні п'ять років. Для призначення допомоги оцінюється величина доходу громадянина, труднощі в реінтеграції на ринку праці, обумовлені віком, кількість осіб, які перебувають на його утриманні. У зв'язку з тим, що більшість поверненців становлять особи пенсійного віку, декрет регулює виплати, пов'язані з втратою працездатності та лікуванням.

Державна діяльність щодо повернення та реінтеграції мігрантів відбувається за двома напрямками. Перший із них – підтримка організацій, які займаються поверненнями. Генеральний секретаріат з імміграції та еміграції розробив систему субвенцій організаціям, які надають допомогу поверненням. Право на отримання грантів мають державні, недержавні та приватні організації, що працюють як в Іспанії, так і в країнах перебування.

Другий напрям – надання індивідуальної допомоги мігрантам. Відповідна робота розпочинається ще у країні перебування. Поверненець має звернутися до консульства, щоб отримати індивідуалізовану інформацію щодо тих підготовчих до повернення дій, які він повинен здійснити, а також іншу важливу для повернення інформацію, наприклад, стосовно митних правил. Зокрема, йому повідомляють про необхідність звернутися до органів праці та соціального захисту в країні перебування, щоб отримати документи, які підтверджують суми його заробітків і соціальних виплат. Ці документи належить підтвердити в консульстві для отримання сертифікату мігранта-поверненця. Цей документ значно спрощує процедури отримання пенсії, допомоги по безробіттю, доступу

до реінтеграційних програм тощо після повернення. Сертифікат оформлюється в консульстві/посольстві на основі документів, що засвідчують особу, іспанське громадянство, дату останнього виїзду з Іспанії, а також мотив повернення, наприклад, контракт, який закінчився, або декларація про намір повернутися для постійного проживання на батьківщині. У разі неможливості надання таких документів сертифікат можна отримати уже після прибуття до Іспанії, надавши інші докази повернення для постійного проживання.

У консульстві з потенційним реемігрантом проводять інтерв'ю, заповнюють анкету, яка потім висилається до регіону Іспанії, де особа планує оселитися. На місцях готується інформаційний пакет, який враховує індивідуальні характеристики особи і стосується функціонування системи опіки при поверненні, ринку праці, соціальних послуг, освіти, ринку житла. Пакет надсилається зацікавленій особі. Контакт з нею в основному відбувається через інтернет. У разі потреби громадяни Іспанії можуть розраховувати також і на фінансову підтримку переїзду додому.

Для надання поверненням необхідної інформації створено спеціальний інформаційний портал, видано детальне друковане керівництво. У першій його частині міститься інформація про підготовку до переїзду, зокрема, звернення до консульства, набуття чи поновлення громадянства, оформлення документів, що підтверджують кваліфікацію, митні правила ввозу рухомого майна, зокрема автомобілів, порядок їх реєстрації. Друга частина присвячена питанням, які постають перед мігрантом уже після повернення, наприклад: відновлення застарілих чи втрачених документів; підтвердження неприцездатності; умови отримання допомоги по безробіттю, медичних послуг, пенсій, соціальних допомог та соціального житла для осіб старшого віку та інвалідів; порядок нострифікації дипломів та свідоцтв про освіту, підтвердження навчальних років/годин за кордоном. У додатку вміщено контакти органів влади та НУО, які надають послуги поверненням.

Таким чином, в Іспанії розроблено деталізовану систему забезпечення мігрантів, які повертаються, необхідною інформацією. Позитивним є індивідуальний підхід до повернення та реінтеграції, що забезпечує кращу підготовку для повернення, зменшує ризики

адаптації. Залучення локальних властей також можна зарахувати до позитивного досвіду Іспанії. Корисним є й запровадження сертифікату мігранта-поверненця, оформлення якого забезпечує мінімум формальностей при отриманні державних та соціальних послуг на батьківщині.

У **Польщі** увага до питання повернення в громадському дискурсі, а також і у владних структурах активізувалася внаслідок масового виїзду поляків за кордон після приєднання країни до ЄС. Чисельність емігрантів перевищила 2 млн, кількісні оцінки тих, хто повернувся, варіюються від 3 до 9 % дорослого населення [234]. Еміграція, яка посилила несприятливі демографічні тенденції, суттєво позначилася на ринку праці, викликавши дефіцит працівників.

У 2006 р. міністерство закордонних справ розробило програму «Ближче до роботи, ближче до Польщі», спрямовану на інформування мігрантів та потенційних мігрантів. Мережа польських консульств у країнах призначення була значно розширена.

У 2007 р. міністерство праці та соціальної політики Польщі анонсувало амбітну «Програму повернення», де, зокрема, пропонувалося звільнити поверненців, які мінімум рік працювали за кордоном і вирішили започаткувати бізнес на батьківщині, від сплати податків, соціальних та пенсійних внесків на строк до двох років; створити спеціальний веб-сайт для мігрантів; проводити ярмарки вакансій у Лондоні й Дубліні, де кількість польських мігрантів була найбільшою; розширити мережу польських навчальних закладів за кордоном, забезпечити можливість дистанційного навчання в школах і університетах в Польщі тощо. Ця програма, однак, так і не була реалізована внаслідок парламентських виборів та зміни уряду.

У 2008 р. було створено міжвідомчу робочу групу з питань повернення, яка розробила нову програму. Її автори відштовхувалися від того, що повернення є невідворотним наслідком масової міграції, проте держава не повинна впливати на рішення громадянина повернутися, однак зобов'язана забезпечити його засобами, необхідними для раціонального вибору, а також спростити процес повернення, сприяючи реінтеграції.

Програма складалася з кількох блоків. Перший стосувався розробки системи послуг для мігрантів, які повертаються, і включав

створення спеціального урядового веб-сайту, розробку і поширення довідника «Поверненець», послуги служби зайнятості в режимі онлайн, спрямування мігрантів на професійне навчання, консультування з питань інвестицій та бізнес-можливостей. Другий блок було спрямовано на ліквідацію перешкод для повернення. Йшлося, зокрема, про імплементацію законодавства, яке б унеможливило подвійне оподаткування, запроваджувало податкові канікули. Так, поправки було внесено до податкового кодексу, згідно з якими держава «вибачала» поверненням не сплачені ними із заробітків за кордоном податки. Лише впродовж року після їх прийняття такими можливостями скористалися близько 60 тис. осіб [178]. Передбачалися також допомоги при інвестуванні, гранти на трансфери передових технологій, визнання кваліфікацій, набутих за кордоном, спрощення поновлення чи отримання польського громадянства. Третя група заходів стосувалася питань освіти і за кордоном, і на батьківщині, з метою полегшення повернення дітей. Зокрема, в 2010 р. було ухвалено законодавство, що гарантувало дітям зворотних мігрантів 3–5 додаткових уроків на тиждень з польської мови або інших предметів упродовж 12 місяців після повернення. Наступний блок було присвячено підвищенню спроможності адміністрації у вирішенні питань повернення, навчанню чиновників. П'ятий блок передбачав інформаційні заходи.

Наприкінці 2008 р. було розпочато урядову кампанію під назвою «Чи маєте ви плани повернутися?», спрямовану на те, щоб забезпечити поляків, які розмірковують щодо повернення, всією необхідною інформацією для безболісного переїзду та реінтеграції. Відповідне друковане керівництво було видане накладом у 50 тис. примірників і поширене через консульства та польські культурні інституції за кордоном, воно було доступне також і в електронній формі. Особливої популярності набув спеціальний веб-сайт «Повернення». На ньому розміщуються законодавчі акти та коментарі до них, інформація з місць. Будь-хто може поставити конкретне питання онлайн і отримати офіційну відповідь упродовж 14 днів. Популярності сайту сприяла увага до нього з боку високопосадовців, які під час візитів до країн перебування мігрантів зустрічалися з представниками діаспори та пропагували заходи



з повернення. Крім загальнонаціональної програми, низку заходів сприяння реінтеграції мігрантів, які поверталися, ініціювали місцеві органи влади та неурядові організації.

Таким чином, політика повернення в Польщі запроваджувалася за трьома основними напрямками: забезпечення доступу до ринку праці, включення в освітню систему дітей, інформаційні кампанії. Особливість польського досвіду полягає у скоординованому залученні багатьох відомств, органів влади різного рівня, міжнародних та неурядових організацій, широкому використанні інформаційних технологій.

За оцінками, за кордоном перебуває понад 27% населення **Албанії**. Основними країнами призначення є Італія та Греція. Мета міграції – майже стовідсотково працевлаштування. Щорічно з різних причин повертаються приблизно 60 тис. мігрантів. Проте недобровільне повернення переважає, оскільки становище значної частини албанських мігрантів за кордоном не урегульоване.

Основними цілями державної міграційної політики, як це зазначено в Національній стратегії міграційної політики, є запобігання нерегульованій міграції, сприяння добровільному поверненню мігрантів на батьківщину, використання міграції в інтересах розвитку. У 2006 р. було ухвалено закон «Про еміграцію громадян Албанії з метою працевлаштування», де визначено обов'язки органів влади щодо мігрантів, у т. ч. у сфері повернення та реінтеграції. За законом поверненці мають право на безкоштовне отримання інформації та консультацій, необхідних документів. Вони та члени їхніх родин звільняються від сплати митних зборів та податків на ввезене рухоме майно та розумну кількість інструментів і матеріалів, необхідних для здійснення трудової діяльності. Органи влади зобов'язані сприяти реінтеграції мігрантів шляхом розроблення відповідних бізнес-проектів, заходів із працевлаштування, навчальних програм.

Наприкінці 2010 р. було ухвалено Стратегію реінтеграції громадян Албанії, які повертаються, на період 2010–2015 рр., що було однією з умов отримання безвізового режиму з ЄС [330]. Вона була спрямована на забезпечення сталого, тривалого повернення шляхом підтримки процесу реінтеграції незалежно від форми повернення

(примусового чи добровільного). Основна форма підтримки полягала в інформуванні мігрантів, які повертаються, та забезпеченні їхнього доступу до соціальних послуг, на які мають право всі громадяни країни, а не у запровадженні специфічних послуг для цієї категорії населення. Разом із тим спеціальні послуги надавалися визначеним законодавством групам, а саме жертвам торгівлі людьми, неповнолітнім, особам, які потрапили у скрутну економічну ситуацію, представникам ромської меншини.

Ключовим органом виконавчої влади, відповідальним за питання реінтеграції, є міністерство праці, соціальних справ та рівних можливостей. У його складі працює директорат міграційної політики, повернення та реінтеграції. Активно діє у сфері реалізації міграційної політики Національна служба зайнятості. Вона має свої місцеві та регіональні відділення, де створено спеціальні структури – міграційні підрозділи – для надання інформації потенційним мігрантам, які бажають на законних підставах виїхати на роботу за кордон, а також мігрантам, які повертаються, їх спрямування, у разі потреби, до інших державних органів або неурядових структур, що надають допомогу.

На міністерство закордонних справ та дипломатичні представництва країни за кордоном покладено інформування і, за потреби, документування повернених. Важлива роль належить міністерству внутрішніх справ, до складу якого входить прикордонна служба. До обов'язків прикордонників, які здійснюють прийом/передачу осіб за реадмісією, належить проведення інтерв'ю з поверненими з метою виявлення серед них жертв торгівлі людьми та ошуканих перемитниками, надання гуманітарної допомоги, забезпечення транспортування до найближчого міського населеного пункту [153].

Албанія є прикладом неможливої країни, яка, однак, докладє значних зусиль для забезпечення реінтеграції зворотних мігрантів. Використання з цією метою уже наявних державних структур, розвиток координації між різними відомствами, окрема увага до найбільш вразливих категорій повернених є цінними надбаннями досвіду Албанії.

У Грузії, згідно з результатами перепису населення 2014 р., чисельність мешканців з моменту проведення попереднього перепису

в 2002 р. зменшилася на 600 тис. і становить 3,7 млн. Тому в Міграційній стратегії Грузії на 2016–2020 рр. окремий розділ присвячено сприянню поверненню на батьківщину громадян, які перебувають за кордоном, та їхній реінтеграції [329].

Координація діяльності різних відомств у сфері реінтеграції поверненців забезпечується робочою групою, створеною Державною комісією у справах міграції, до складу якої входять представники міністерств юстиції, освіти та науки, праці, охорони здоров'я та соціального захисту, економіки та сталого розвитку, сільського господарства та офісу державного міністра у справах діаспори, а також представники неурядових та міжнародних організацій.

Допомогу в організації реінтеграції поверненців надає Міжнародна організація з міграції. З 2014 р. за підтримки Єврокомісії вона реалізує відповідну програму. Робота здійснюється у тісній співпраці з міністерством у справах внутрішніх переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців, на яке покладено головну відповідальність за реінтеграцію і в структурі якого створено відділ міграції та репатріації. У приміщенні міністерства, а також у його підрозділах в регіонах, діють створені МОМ «центри мобільності», тобто підрозділи, які надають послуги поверненням. З 2017 р. міністерство перебрало на себе їх функції і забезпечує фінансування.

Урядова програма «Реінтеграційна допомога повернутим грузинським мігрантам» започаткована 2015 р. На її виконання з державного бюджету було виділено 400 тис. ларі (161 тис. дол. США) у 2015 р., 600 тис. ларі (243 тис. дол. США) – у 2016 р.

Надання послуг поверненням відбувається у співпраці з неурядовими організаціями, які отримують урядові гранти на цю діяльність на конкурсній основі. Гроші спрямовуються на надання поверненням таких послуг: зустріч в аеропорту осіб із особливими потребами; підтримка соціальних мікро-бізнес-проектів (від 500 до 3000 ларі); забезпечення, за потреби, тимчасовим житлом; фінансування професійного навчання; сприяння оплачуваному стажуванню строком до трьох місяців; надання медичних послуг, у т. ч. психологічної реабілітації, мігрантам із серйозними хронічними захворюваннями; юридичні консультації. Вартість кожної послуги не може перевищувати 1000 ларі (приблизно 400 дол. США).

Мігранти можуть брати участь у програмі: якщо йдеться про громадян Грузії або осіб без громадянства, які постійно проживали в країні; якщо щонайменше рік особа перебувала за кордоном нелегально або клопоталася там про притулок, або користувалася тимчасовим гуманітарним захистом; якщо з моменту її повернення до Грузії пройшло менше року.

Програма не розрахована на мігрантів, які виїздили за кордон легально з метою навчання чи виконання трудового контракту. Разом із тим у майбутньому, як це зазначено в Міграційній стратегії Грузії на 2016–2020 рр., адресну групу буде розширено, передусім за рахунок висококваліфікованих мігрантів, зокрема випускників зарубіжних університетів.

Досвід Грузії доводить, що, попри обмежені фінансові можливості, зацікавленість держави у поверненні співгромадян на батьківщину дає змогу успішно проводити відповідну політику, спираючись на міжнародну допомогу і розвиваючи поступово власну спроможність для досягнення мети.

Від 400 до 700 тис. громадян **Молдови** працюють за кордоном, перекази мігрантів сягають 23 % ВВП країни, понад 60 % заробітчан декларують бажання повернутися. Наразі поверненці, за оцінками, становлять 2,6 % дорослого населення країни. Понад третина з них є безробітними або зайнятими лише на тимчасових сезонних роботах. В особливо несприятливій ситуації опинилася молодь [377].

Через це питання повернення та реінтеграції мігрантів включено до національної стратегії розвитку і знайшло висвітлення у стратегічних документах, планах та програмах у значущих для розвитку країни сферах. Йому приділено помітне місце в Національній стратегії у сфері міграції та притулку на 2011–2020 рр. [325]. У ній сформульовано три основні цілі: сприяння поверненню працівників-мігрантів та їхній економічній і соціальній реінтеграції; створення системи даних про поверненців, їхні здібності та потреби; удосконалення законодавчої бази і запровадження заходів з реінтеграції молдавських громадян, які повернулися добровільно або відповідно до угоди між ЄС і Молдовою.

Для реалізації цих цілей Стратегією передбачено низку заходів, зокрема: 1) надання мігрантам інформації про можливості

повернення, потреби молдовського ринку праці, доступу до освіти, банківського кредитування тощо; 2) розроблення програм з професійної підготовки та розвитку підприємницьких здібностей для працівників-мігрантів, які повернулися; підтримку реінтеграції поверненців шляхом консультування, визнання отриманої під час роботи за кордоном кваліфікації, ініціювання відкриття власного бізнесу; 3) реалізацію спільних з країнами перебування мігрантів ініціатив, які б сприяли поверненню працівників-мігрантів на ринок праці в Молдові; розроблення і розвиток у співпраці з країнами, які приймають мігрантів, програм із залучення коштів мігрантів у інвестиційні проекти, розроблення механізмів інвестування зароблених мігрантами коштів в економічну діяльність; 4) сприяння добровільному поверненню мігрантів; 5) диверсифікацію моделей участі мігрантів у поповненні соціальних фондів з метою забезпечення соціальної безпеки працівників-мігрантів; 6) розроблення спеціальних програм з реінтеграції найбільш незахищених категорій, таких як неповнолітні, матері-одиначки, особи з обмеженими можливостями тощо.

При Національному агентстві зайнятості населення планується створити Службу сприяння працівникам-мігрантам на ринку праці Республіки Молдова (50 працівників). Поверненці реєструються в Агентстві як окрема категорія осіб, які перебувають у пошуках роботи. В інформаційній системі міністерства праці, соціального захисту та сім'ї створено спеціальну підсистему. У складі міністерства працює відділ міграційної політики, а також управління з трудової міграції та відділ працевлаштування за кордоном.

Головним інструментом стимулювання використання коштів, зароблених мігрантами за кордоном, в інтересах розвитку країни є програма *PARE 1+1*, що стартувала 2010 р. строком на п'ять років, проте рішенням уряду продовжена до 2018 р. Крім інформаційної складової, проект передбачає спрощення доступу поверненців та отримувачів переказів у Молдові до фінансових ресурсів, необхідних для започаткування бізнесу. Його учасники на кожний вкладений лей можуть отримати лей від проекту, максимальна сума безповоротних грантів – 200 тис. лей. Для участі у проекті необхідно надати підтвердження закордонного походження коштів – трудовий

контракт, довідку про зарплату або дохід, виписку із банківського рахунку. Тому проект, крім іншого, сприяє спрямуванню коштів мігрантів офіційними каналами. На фінансування *PARE 1+1* у 2015 р. було спрямовано 30 млн леїв, а в 2016 р. – 40 млн леїв.

За час реалізації програми станом на квітень 2016 р. обсяг інвестицій в економіку Молдови сягнув 340 млн леїв (23 млн дол. США). Сума виділених грантів становила 128 млн леїв (8,8 млн дол. США). Тобто кожний лей, витрачений на підтримку реінтеграції мігрантів, залучив в економіку 2,7 лея додаткових коштів. Усього профінансовано 717 проектів, більшість – у сільському господарстві, приблизно чверть – у виробництві, ще чверть – у сфері послуг. Створено 1336 робочих місць [40].

Упродовж 2010–2014 рр. програма *PARE 1+1* отримувала підтримку Європейської Комісії. Фінансування програми до 2018 р. здійснюється за рахунок бюджетної підтримки, що надається ЄС для створення зони вільної торгівлі з Молдовою.

Досвід Молдови доводить, що підтримка реінтеграції мігрантів, які повертаються, має значний потенціал для пожвавлення економіки і варта бути включеною у національну стратегію розвитку.

Таким чином, у багатьох країнах світу серед стратегічних завдань міграційної політики повернення мігрантів на батьківщину розглядається як пріоритет та іманентна складова. Враховуючи демографічну ситуацію в Україні, цілком реальний у найближчому майбутньому дефіцит робочої сили, сприяння поверненню громадян, які виїхали на роботу за кордон, мало б займати ключове місце в усьому комплексі міграційної політики держави. Адже воно сприятиме збереженню населення, поповненню трудових ресурсів України, причому за рахунок працівників, які набули нового, інколи надзвичайно цінного досвіду виробництва й господарювання. Попри це політика повернення є найменш розробленим елементом міграційної політики держави. Для ліквідації такої прогалини цінним є зарубіжний досвід.

## 4.7. ВЗАЄМОДІЯ З ДІАСПОРОЮ

В одній із наукових публікацій, присвячених вивченню діаспор, зазначалося, що якщо в 1970-ті роки цей термін зустрічався як ключове слово лише в одній-двох дисертаціях на рік, у 1980-ті роки – у середньому 13 разів на рік, то лише 2001 р. було захищено 130 дисертацій, де діаспори стали предметом дослідження, в подальшому кількість таких робіт продовжувала зростати [121, с. 1]. Відповідні дослідження, які раніше проводилися здебільшого в рамках етнології та соціології, дедалі частіше цікавлять представників політичних наук, економіки та міжнародних відносин. Діаспорам присвячені також численні публікації ненаукового характеру, достатньо застосувати будь-яку пошукову систему в інтернеті, щоб пересвідчитися, що їхня кількість вимірюється тисячами. Значно зросла увага до діаспор політиків як національного, так і міждержавного рівня, що знайшло відображення у присвячених цьому питанню документах Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Європейського Союзу, ООН.

Таке підвищення інтересу до діаспор відображає зростання їх суспільного значення, яке, у свою чергу, є наслідком значних трансформацій складу та ролі діаспор під впливом глобалізації. Хоча, зрозуміло, цей феномен не є продуктом сьогодення, тисячоліттями відомий в історії, він змінюється, відбиваючи особливості того чи іншого часу. Тому інколи говорять про історичні (єврейська, вірменська, китайська тощо) та сучасні діаспори, уже тим самим вирізняючи останні як окреме і відмінне від «класичної» діаспори явище.

При типологізації діаспор часто беруть за основу особливості їх формування. Тим самим дослідники погоджуються, що від моделі утворення залежить характер діаспори. Звідси розрізняють діаспори, які виникли внаслідок вимушених міграцій, втечі, такі, що є результатом добровільних трудових міграцій, а також діаспори, сформовані внаслідок колонізації чужих територій (імперські діаспори), торгові діаспори та інші. Формування діаспор зумовлюють і геополітичні зміни, перегляд державних кордонів, обміни населенням тощо.

Таким чином, виникнення та характеристики діаспор передусім залежать від переміщень населення. Інтенсифікація міжнародних міграцій належить до найважливіших чинників розвитку діаспор. Адже наразі потоки нещодавніх мігрантів спричинили значне поповнення складу традиційних діаспор, а також виникнення нових (у т. ч. тих націй, які раніше діаспор не мали, і в тих країнах, де діаспор не було). Це дало підстави говорити про «діаспоризацію» сучасного суспільства, про формування внаслідок глобалізації «світової діаспори».

Під впливом сучасних міграційних процесів трансформується склад діаспор. Оскільки для міграцій доби глобалізації поряд із традиційними переселеннями для постійного проживання дедалі характернішими стають неодноразові виїзди і повернення, сучасні діаспори складаються не лише з постійних переселенців та їхніх нащадків або біженців, вимушених мігрантів історичних часів. До них вливаються співвітчизники, які виїжджають за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, наукової чи підприємницької діяльності.

За здатністю захищати свої інтереси дослідники розрізняють «мобілізовані» діаспори, тобто такі, які мають значний політичний, організаційний, фінансовий потенціал, та «пролетарські», що не володіють навичками відстоювання колективних інтересів. На сьогодні, однак, такий поділ не є однозначним. Унаслідок урізноманітнення складу сучасних діаспор зростає їх неоднорідність. Тобто в рамках тієї самої діаспори можуть існувати різні групи, що характеризуються різним часом прибуття та соціальним становищем у країні перебування, а отже, й рівнем усвідомлення та здатністю



відстоювати свої інтереси. Це, зрозуміло, ускладнює внутрішню консолідацію діаспор, їх інституціалізацію, може породжувати внутрішні суперечності.

Це не єдина обставина, що впливає на умови функціонування діаспор у глобалізованому світі. Зазначимо також, що гарантії прав людини та політика багатокультурності, які проголошуються розвиненими державами, покращують умови для збереження ідентичності діаспор у країнах перебування. Вкрай важливо також підкреслити, що удосконалення та здешевлення засобів транспорту та зв'язку, а також дедалі більша повага до права людини на свободу пересування дає змогу представникам діаспор перебувати у постійному контакті з батьківщиною, створює умови для систематичних відвідин, або віртуальної присутності у країні походження [142].

За таких умов суттєвих змін зазнає характер взаємодії між діаспорами та материнськими націями. Традиційно розрізняли три її форми: країна походження звертається за підтримкою до діаспори; країна походження захищає інтереси діаспори за кордоном; діаспора сама в змозі впливати на ситуацію у країні походження. Однак нині ця взаємодія значно ускладнюється, набуваючи нового змісту. Постійна циркуляція членів сучасних діаспор між двома або й більше країнами, де вони мають однаково важливі інтереси та соціальні зв'язки, зумовлює утворення трансдержавної соціальної мережі, що забезпечує формування транснаціонального, тобто не поділеного державними кордонами, соціального, культурного, політичного, міграційного простору.

Поширення у таких транснаціональних просторах подвійної (навіть множинної) ідентичності, що інколи формалізується у вигляді подвійного (множинного) громадянства, часто негативно сприймається країнами і походження, і перебування діаспор, оскільки ставить під сумнів міцність зв'язку між державою і громадянином. Особливо турбує держави та обставина, що через діаспори створюється і розширюється поле не контрольованих владою взаємозв'язків та взаємообмінів, які здійснюються поза державним регулюванням та інституціями.

Разом із тим поширюється думка, що погляд на транснаціональні взаємодії, який відповідає світу, організованому в формі

національних держав, в умовах глобалізації застарів. Що транснаціональні мережі, носіями яких є діаспори, набагато ефективніше, ніж будь-які державні чи міждержавні інститути, забезпечують міжнародний обмін ідеями, знаннями, культурними надбаннями, збагачують соціальний капітал і в країні походження, і в країні проживання, формують надзвичайно важливий інноваційний ресурс, значення якого в глобалізованому світі невинно зростає. Крім того, ці мережі міцно поєднують дві або й більше держав, виступають мостами, провідниками, посередниками у розвитку торгівлі, співробітництва між ними, відіграють тим самим важливу роль у сучасному світі.

Разом із тим члени діаспор хоча й існують у транснаціональному соціальному просторі, проте етнічно, культурно, політично, а часто й економічно пов'язані з батьківщиною. Тому в міжнародній політиці материнських держав дедалі частіше застосовується підхід до діаспор як до вкрай важливого ресурсу. Дедалі більше поширюється практика використання економічного, інтелектуального, соціального, політичного потенціалу діаспор для розвитку батьківщини та її міжнародних зв'язків.

Співпраця з діаспорою відкриває для країни походження значні додаткові можливості, проте обсяг цих можливостей залежить від потужності діаспори, її організованості, а головне – збереження власної національної самобутності, протидії невідворотній асиміляції. Це вимагає, щоб материнська нація не лише використовувала діаспору, а й підтримувала та оберігала її. З іншого боку, хоч якою потенційно могутньою була би діаспора, вивільнення її потенціалу залежить від спроможності країни походження ним скористатися. Іншими словами, необхідна комплексна і дієва політика у відповідній сфері.

Зарубіжний досвід політики, спрямованої на реалізацію потенціалу діаспори в інтересах розвитку батьківщини, є досить багатим. Однак при її розробленні зазвичай справедливо виникали застереження щодо порушення законів ринку, невинуваних привілеїв, якими не користується більшість населення, або й можливостей зловживань. Тому більшість держав світу, розраховуючи на участь діаспор у їхньому розвитку, вдаються до загальних,

тобто адресованих всьому населенню, а не спеціальних заходів, які спрямовані на покращення інвестиційного клімату, удосконалення банківських систем тощо. Попри це, численними є приклади використання спеціальних механізмів, адресованих саме діаспорам.

Політика щодо залучення діаспор демонструє велику різноманітність засобів, спрямованих на підтримку зв'язків з експатридами, є складовою діяльності держави і в політичній, і в економічній сферах. Елементи такої політики, хоч і з певними відмінностями, наразі наявні в державній політиці більшості країн світу, незалежно від рівня їх економічного розвитку, політичної організації чи географічного розташування. Здебільшого, як пише Ален Гемлен (*Alan Gamlen*), про елемент загальної стратегії не йдеться, найчастіше це сукупність законодавчих документів, програм, інституцій, які виникали в різний час та з різних причин. За досвідом понад 70 країн світу можна вирізнити три типи політики залучення діаспор: розбудову здатності до управління діаспорою, яка відбувається шляхом встановлення символічних зв'язків між материнською нацією та експатридами, а також створення інституцій, які мають допомогти у формуванні транснаціонального національного суспільства; поширення на діаспору певних прав; накладання на діаспору певних зобов'язань [148].

Встановлення символічних зв'язків передбачає широкий спектр ініціатив, спрямованих на формування у емігрантів відчуття належності до материнської нації, її сприйняття як транснаціональної спільноти. Наприклад, у деяких країнах, зокрема в Мексиці, Філіппінах, мігрантів проголошували національними героями, причому ця риторика змінила попередню, коли виїзд за кордон асоціювався зі зрадою батьківщині. Поширеними є організація вивчення рідної мови в діаспорі, святкування національних свят. У багатьох країнах існують спеціальні масмедіа, адресовані діаспорі, інші засоби комунікації, наприклад, спеціальні веб-портали, які не лише займаються інформацією та пропагандою, а й використовуються для мобілізації діаспори у справі просування національних інтересів за кордоном, переказів коштів на батьківщину, заохочення повернення тощо.

До інституційних заходів можна віднести програми підтримки громадських об'єднань у діаспорі, призначення діаспорян на певні

посади на батьківщині, передусім радниками вископосадовців, розширення мережі консульств та діапазону консульських послуг за кордоном. Деякі країни формують транснаціональні об'єднання мігрантів і трактують їх як дорадчі організації. Коли відповідна державна діяльність розширюється і урізноманітнюється, а отже, вимагає координації, створюються державні інституції, часто рівня міністерств у справах діаспори.

Спеціальні урядові установи, які займаються зв'язками з діаспорою, існують в Алжирі, Азербайджані, Болгарії, Вірменії, Грузії, Бразилії, Литві, Мексиці, Ізраїлі, Індії, Індонезії, Португалії, Румунії, Туреччині та в багатьох інших країнах. Згідно з наявними даними щодо 144 країн, відповідні державні структури створили 114 країн, у т. ч. 84% розвинених і 90% тих, які є менш розвиненими [392]. Країни, які мають численні діаспори, зокрема, Мексика, Китай, Філіппіни, створили підрозділи, які займаються питаннями діаспори в різних сферах та на різних рівнях управління.

Результативною видається діяльність місцевих органів влади, що співпрацюють із відповідними земляцтвами за кордоном. Наприклад, в Ізраїлі з 2000 р. діє програма, яка поєднує єврейські громади в зарубіжних державах з 27 регіонами Ізраїлю, її бюджет становить 25 млн дол. на рік. Щорічно виконується приблизно 500 проектів, спрямованих передусім на розвиток економіки та освіти. 10 тис. волонтерів-діаспорян щороку прибувають до Ізраїлю для участі в них.

Співпраця з діаспорами у багатьох країнах має солідне законодавче підґрунтя, там розроблені і застосовуються спеціальні програми, що, як правило, передбачають: залучення діаспор до вирішення економічних проблем, надання вихідцями з діаспор консультативних послуг, підтримку інститутів діаспори, захист прав і свобод співвітчизників за кордоном, заохочення використання їх переказів та інвестицій з метою розвитку територій походження, забезпечення соціальної, культурної, інформаційної та освітньої підтримки.

Коли інституційна здатність щодо зв'язків та впливу на діаспору сформована, виникає можливість надання їй певних прав та покладання на неї певних обов'язків.

Попри політичні ризики, обмежені фінансові ресурси, а також побоювання втручання у внутрішні справи з-за кордону, дедалі частіше держави вдаються до надання експатридам певних політичних, соціальних та інших громадянських прав. Зокрема, емігрантам та їх нащадкам дозволяють безвізовий в'їзд або забезпечують довготривалими безкоштовними візами, ідентифікаційними документами, які підтверджують їхню належність до материнської нації і надають певні привілеї. Наприклад, правом безвізового в'їзду до Індії користуються громадяни індійського походження аж до четвертого покоління, вони також мають доступ до освітніх закладів на історичній батьківщині. В Угорщині закон забезпечує етнічним угорцям з-за кордону право виходу на ринок праці для тимчасового працевлаштування. У Польщі представники діаспори можуть вступати до державних навчальних закладів і отримувати стипендії, працювати або займатися бізнесом нарівні з мешканцями країни.

Більшість країн світу з метою політичної інкорпорації експатридів організують виборчий процес за кордоном, а значна частина законодавчо допускають подвійне громадянство.

Право купівлі землі та іншої власності – ще один цікавий інструмент. У Португалії, наприклад, при придбанні власності представниками діаспори зменшується податок, а також пропонуються кредити, частина відсотків на які покривається державою.

У внутрішньополітичному дискурсі залучення діаспор найчастіше пов'язується із прагненням держави отримати від неї певну підтримку у формі або інвестицій, або лобювання інтересів історичної батьківщини у країнах перебування. Тому непоодинокими є спроби держав накласти на діаспори певні зобов'язання. Наприклад, такі країни, як США, Швейцарія вимагають від громадян за кордоном сплати податків. Разом із тим держава не в змозі примусити до цього громадян, які проживають за кордоном, тому єдиним шляхом є заохочення до певних дій. У цьому контексті зобов'язання є невід'ємними від прав, і зазвичай віддача від діаспори є тим більшою, чим більшими правами на батьківщині вона користується.

Так, для того щоб мобілізувати фінансові можливості діаспори для інвестування на батьківщині, багато урядів розробляють спеціальні фінансові механізми, програми. Сенегал, наприклад, надає

фінансові пільги інвесторам з числа громадян, які проживають за кордоном, на період становлення підприємства – три роки, а також у перший період його функціонування – від п'яти до восьми років. Національне законодавство передбачає податкові пільги для підприємців з діаспори.

Міжнародна організація з міграції, аналізуючи досвід політики щодо залучення інвестицій з діаспори, виділила такі найпоширеніші підходи: податкові винятки або перерви; зниження тарифів або ввізних мит для компаній, заснованих діаспорянами; преференційний режим при наданні кредитів, при видачі ліцензій; удосконалення бюрократичних процедур для інвестицій; облігації для діаспори [392]. Більшість із 101 країни, досвід яких вивчався, застосовували спрощення бюрократичних процедур для інвестування та надання податкових винятків або перерв. Частіше такі заходи застосовувалися у країнах, що розвиваються. Крім того, 13 із 79 країн цієї групи застосовували пільги при наданні кредитів, 12 встановили зменшені тарифи та імпорتنі мита для компаній діаспори, дев'ять випустили облігації, що поширювалися в діаспорі, дві застосовували пільги при видачі ліцензій.

Приступаючи до формування політики щодо діаспори, важливо визначити, які питання на батьківщині можуть бути вирішені за допомогою діаспори, на які цілі має бути спрямована співпраця. Необхідно виявити і зрозуміти можливості та інтереси самої діаспори, усвідомити, що допомога з її боку не є і не має бути філантропією, а повинна базуватися на спільній зацікавленості.

Вагомим елементом державної політики щодо діаспори є міжнародна співпраця щодо захисту прав і свобод співвітчизників за кордоном, яка, крім іншого, має цілком прагматичний зміст. Адже чим краще їхнє становище, тим більше вони здатні прислужитися батьківщині, тим більшими є грошові перекази, а також шанси отримати висококваліфікованих працівників чи підприємців у разі репатріації.

Оскільки здатність діаспори виступати провідником співпраці залежить від ступеня її організованості, важливим напрямом є підтримка інституцій діаспори. Її значення зростає внаслідок кількісного збільшення та урізноманітнення складу сучасних діаспор,

у результаті чого внутрішні комунікації всередині цих спільнот ускладнюються.

Для успіху державної політики щодо діаспор важливою є довіра до ініціатив уряду. Вона формується завдяки партнерському діалогу, прозорій взаємодії, високій ефективності спільно проведених заходів, належній оцінці внеску діаспори засобами масової інформації, що формують відповідну громадську думку, наполегливій роботі щодо донесення до діаспори інформації про ситуацію у країні походження, адресовані їй урядові рішення.

Діаспора має великий потенціал, використання якого здатне значно динамізувати розвиток країни походження. Залучення діаспор може зменшити негативні наслідки міграції, пом'якшити втрати від «відпливу мізків», забезпечити поповнення людського та трудового потенціалу країни, поглибити міжнародну співпрацю. Однак досягти результату можна лише запровадивши адекватну державну політику у цій сфері, надаючи діаспорі активну підтримку.

## **4.8. МНОЖИННЕ ГРОМАДЯНСТВО В КОНТЕКСТІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

За одним із визначень, міжнародна міграція – це переміщення особи з-під юрисдикції однієї держави під юрисдикцію іншої, що часто супроводжується зміною громадянства. Таке її розуміння, цілком справедливе для переселенських міграцій попередніх часів, на сьогодні, однак, втратило свою однозначність. Поширення різноспрямованих тимчасових, зворотних, циркулярних міграційних потоків зумовило формування численної когорти людей, які впродовж життя переміщуються між різними державами, встановлюючи і підтримуючи різноманітні соціальні зв'язки в кожній з них. Мігранти другого і наступних поколінь із самого початку виховуються в умовах сталих міжнаціональних зв'язків, що призводить до формування подвійної (а то й множинної) ідентичності, яка в багатьох випадках закріплюється у формі подвійного (множинного) громадянства. Наслідком міжнародної міграції в умовах глобалізації є й швидке збільшення чисельності міжнаціональних шлюбів, яке також зумовлює не лише міксування культурних та мовних ознак, а й виникнення ситуації подвійного громадянства як членів такого подружжя, так і народжених у ньому дітей.

Донедавна політики сприймали подвійне громадянство як аномалію, як порушення природного порядку речей. Оскільки громадянство та політична лояльність вважалися взаємопов'язаними, з міркувань національної безпеки держави не допускали іноземців та біпатридів до виборів, роботи в державному апараті. Під час конфліктів права та свободи таких осіб обмежувалися. Законодавство



зазвичай забороняло подвійне громадянство. Більшість держав пов'язували набуття свого громадянства із обов'язковою втратою попереднього, а також позбавляли громадянства осіб, які натуралізувалися в іншій державі. Спільним був також підхід до громадянства дітей, народжених у змішаних шлюбах: їм пропонувалося із досягненням повноліття обрати лише одне громадянство.

Численні міжнародні домовленості, спрямовані на мінімізацію подвійного громадянства, було укладено на міжнародному рівні. В рамках Ліги Націй було підписано Гаазьку конвенцію (1930 р.) про деякі питання, що стосуються колізій законів про громадянство [78, с. 28], де зазначалося, що кожна особа повинна мати лише одне громадянство. Треті країни вважали біпатридів громадянами тільки однієї з двох держав. Дипломатична підтримка громадянина, який перебував на території держави свого другого громадянства, не допускалася.

1963 р. було підписано Європейську конвенцію «Про скорочення випадків множинного громадянства та про виконання військової повинності у випадках множинного громадянства» [78, с. 66]. У ній констатувалося, що випадки множинного громадянства можуть призвести до труднощів і що зменшення, наскільки це можливо, їх числа відповідає цілям Ради Європи. Конвенція проголошувала неможливість зберігати попереднє громадянство, якщо особа на основі вільного волевиявлення набула нове громадянство шляхом натуралізації, оптації чи його поновлення (стаття 1).

Незважаючи на однозначну опозицію подвійному громадянству, кінець ХХ ст. позначився різким збільшенням чисельності осіб, які є громадянами двох, а то й більше держав. Їхню кількість оцінити важко, проте вже в 1980-х роках нараховувалося близько мільйона осіб, які мали подвійне французько-алжирське громадянство, близько 100 тис. осіб із подвійним громадянством мешкали у Швеції [202, с. 110]. У Німеччині, де законодавство про громадянство було одним із найсуворіших, чисельність осіб з подвійним громадянством сягала 2 млн [147, с. 5].

Це було викликано кількома причинами. Зокрема, визнання права жінок, одружених з іноземцями, на збереження власного громадянства, зафіксоване в Конвенції ООН «Про громадянство

заміжніх жінок» (1958), автоматично наділяло подвійним громадянством дітей, народжених у міжнаціональних шлюбах. Крім того, в умовах наростання міграційних процесів, коли в більшості держав призначення при визначенні громадянства діяв принцип «права ґрунту», їх громадянство набували діти іммігрантів, народжені у відповідних державах, які, водночас, зберігали право на громадянство своїх батьків. Проте основною причиною збільшення кількості біпатридів було поступове поширення толерантнішого ставлення до подвійного громадянства.

Розвиток міжнародного співробітництва, поглиблення інтеграції, утворення Євросоюзу, кінець холодної війни – все це знижувало рівень стурбованості держав лояльністю своїх громадян. Багато країн відмовилися від військової повинності. Там же, де вона зберігалася, вважалося природним, якщо біпатрид виконував військовий обов'язок у країні свого постійного проживання.

Посилення поваги до прав людини та поширення ставлення до громадянства як до одного з цих прав, що, зокрема, зафіксовано в Загальній декларації про права людини (стаття 15), обумовили терпимість принаймні до певних випадків подвійного громадянства, наприклад, якщо позбутися попереднього громадянства було важко чи неможливо.

Однак найважливішим чинником, який вплинув на зміну ставлення до подвійного громадянства, було значне збільшення чисельності іммігрантів серед населення провідних держав світу та ймовірні соціально-політичні небезпеки від наявності у країні великої кількості громадян іноземних держав, позбавлених належної повноти прав та можливостей. Адже суспільство, побудоване на демократичних принципах, не може функціонувати успішно, якщо значний його сегмент виключено із повноцінної політичної участі. Наприклад, дискусія щодо змін у законодавстві про громадянство в Німеччині розпочалася в умовах, коли в країні нараховувалося 8 млн іноземців (10% населення), з яких третина проживала у країні понад 20 років, а половина – понад 10 років, залишаючись негромадянами. Причому чисельність громадян інших держав щорічно зростала приблизно на 100 тис. осіб за рахунок дітей, народжених в їхніх сім'ях [147, с. 3]. З другого боку, існувала очевидна

зацікавленість мігрантів у належній політичній участі у країнах перебування, оскільки, не маючи права голосу, вони не могли розраховувати, що політики належним чином зважатимуть на їхні інтереси.

З метою зменшення частки іноземців у населенні в основних державах призначення мігрантів відбувалася поступова лібералізація процедур натуралізації, скорочувалися строки проживання у країні, необхідні для набуття громадянства, надавалося громадянство дітям, народженим у країні перебування, тощо.

Проте практика показала, що не всі іммігранти, які могли натуралізуватися, виявляли таке бажання і подавали відповідні клопотання. Головною перешкодою виявилася вимога виходу з громадянства країни походження, чого вони або не хотіли, або не могли зробити. Зібрані та проаналізовані Організацією з економічного співробітництва та розвитку дані довели, що за тих же обставин рівень натуралізації іммігрантів був помітно вищим у країнах, де допускалося збереження ними попереднього громадянства [144, с. 9]. Тому із законодавства більшості розвинених держав поступово вилучалася вимога виходу з попереднього громадянства, подвійне громадянство почало розглядатися як один із важливих чинників забезпечення належного включення іммігрантів у суспільство країни перебування.

Поширення подвійного громадянства спричинило також прагнення країн походження зберегти зв'язок із співвітчизниками за кордоном, зацікавити їх справами батьківщини. З 1973 р. від французів більше не вимагалось відмовлятися від громадянства Франції у разі набуття ними іншого громадянства. Подібні закони ухвалено в Португалії в 1981 р., Швеції – у 2001 р. Ще далі пішла Італія, яка дозволила нащадкам італійських емігрантів, навіть тих, хто виїхав до об'єднання країни наприкінці ХІХ ст., відновити своє італійське громадянство. Впродовж 1998–2007 рр. цим правом скористалися 786 тис. осіб, понад половина з яких були громадянами Бразилії та Аргентини [183, с. 9].

Міркуваннями посилення зв'язків з емігрантами керувалася також Болгарія, яка у 1998 р. дозволила подвійне громадянство та поновлення громадянства тим, хто виїхав з держави у попередні

часи. Численний відплив населення, передусім етнічних турків, що сягнув 380 тис. осіб, припав на останні роки комуністичного режиму. У 1990-ті роки, коли в Болгарії вирувала глибока економічна криза, за кордоном опинилася практично чверть населення країни. Багато емігрантів набули громадянство країн перебування. За оцінками, лише турецьке громадянство мають до півмільйона осіб. Подвійне громадянство дає їм змогу купувати землю в Болгарії, що неприпустимо для іноземців, отримувати освіту, працювати на державній службі, брати участь у виборах [202, с. 234].

Запровадження подвійного громадянства в Болгарії відбувалося водночас із розробленням законодавства щодо болгар, які живуть за кордоном (2000), системи підтримки їх організацій. За цією ж логікою розвивалися події в низці інших країн Східної Європи, зокрема, Румунії, Угорщині, Словаччині. Ці держави дозволяють отримувати їхнє громадянство представникам меншин за кордоном без відмови від громадянства держав їхнього постійного проживання.

Більш непоступлива у питанні подвійного громадянства Німеччина, хоча й пізніше, проте також пішла цим шляхом. У разі надбання громадянством Німеччини громадянства країн, що є членами ЄС, або Швейцарії, за ним зберігається німецьке громадянство. Подвійне громадянство можуть мати також діти іммігрантів. Якщо раніше, досягши повноліття, вони повинні були обрати одне громадянство, то тепер можуть зберігати і німецьке громадянство, і громадянство країни походження батьків. Додамо також, що етнічні німці-репатріанти, які за конституцією мають право на громадянство Німеччини, не зобов'язані відмовлятися від громадянства країни попереднього проживання. Внаслідок цього у країні нараховується щонайменше 4,5 млн біпатридів [136].

Чисельність громадян, які мають ще й друге громадянство, зростає й у країнах Європи, де офіційно подвійне громадянство не дозволяється (Нідерланди), оскільки законодавство допускає його, коли позбутися попереднього громадянства неможливо або надто складно. Такі винятки становлять 40–50 % справ з натуралізації [144, с. 9].

На Американському континенті США визнають, хоча й не заохочують, множинне громадянство. За оцінками, серед іммігрантів, які

проживають у країні (а це майже 50 млн осіб), 90 % зберігають громадянство країни походження. Це сприймається державними органами як об'єктивна реальність. Тим більше, що ціла низка країн, які є найбільшими донорами населення для США, наприклад, Мексика (лише мексиканців разом із нащадками у США понад 22 млн), Колумбія, Еквадор, Домініканська Республіка, офіційно дозволили своїм громадянам мати будь-яке інше громадянство. Так, 1998 р. до конституції Мексики внесено поправки, за якими громадянин не може бути позбавлений мексиканського громадянства, навіть якщо він набув громадянства іншої держави. Більше того, особам мексиканського походження, які втратили громадянство своєї країни, було надане право поновити його [213, с. 3].

З 1977 р. подвійне громадянство уведено в Канаді. Нація іммігрантів не бажає виникнення конфлікту між пов'язаністю громадянина з державою та природним прагненням людини зберегти зв'язки із країною походження. Аргументом на користь лояльного ставлення до подвійного громадянства є й те, що не всі іммігранти зможуть чи захочуть залишитися для постійного проживання в Канаді. Частина з них повернеться додому. Збереження громадянства країни походження має спростити процес репатріації.

З 2002 р. допускає подвійне громадянство Австралія. Таке рішення прийнято тому, що, за оцінками, до 6 млн австралійців (при населенні 22 млн) проживають за кордоном, передусім у США та Великій Британії, і набувають громадянство цих країн.

Низка країн Латинської Америки уклали між собою, а також з Іспанією та Португалією угоди, за якими існує правило збереження первинного громадянства при натуралізації в іншій державі, яка є стороною договору, а також принцип автоматичного його поновлення при поверненні особи на постійне проживання на батьківщину.

В Азії Ізраїль, відповідно до закону про повернення, надає громадянство всім євреям, які прибувають до країни, незалежно від їхнього попереднього громадянства. В'єтнам запрошує представників в'єтнамської діаспори за кордоном відновлювати громадянство, не вимагаючи відмови від громадянства країн їхнього проживання. Низку угод про подвійне громадянство уклад Пакистан.

Серед пострадянських держав подвійне громадянство допускається Росією, Таджикистаном, Туркменістаном, Киргизстаном. З 2002 р. воно передбачене конституцією Молдови [71]. У Вірменії, населення якої ледь перевищує 3 млн, тоді як 5–6 млн етнічних вірменів проживають у зарубіжних державах, подвійне громадянство запроваджене у 2007 р. Відповідні конституційні зміни було схвалено на всенародному референдумі. Іноземцеві вірменського походження достатньо досягти 18 років, знати мову й основні закони, щоб отримати громадянство Вірменії. Численні економічні емігранти з Вірменії, які набули громадянство країн перебування, можуть відновити своє громадянство. Вірмени з подвійним громадянством голосують і обираються в місцеві законодавчі органи, проте не на посаду президента країни чи депутата парламенту. Особи, які відслужили в іноземній армії 12 місяців, звільняються від служби в збройних силах Вірменії.

Толерація подвійного громадянства виявляється також і у запровадженні різних форм, так би мовити, квазі-громадянстві. Так, основні країни призначення мігрантів надають іноземцям, які проживають на їх території тривалий час, широкі права, що мало відрізняються від прав громадян, навіть виборчих, оскільки в багатьох країнах іммігранти мають право брати участь у виборах на місцевому рівні. Це знайшло відображення у спільному законодавстві ЄС, відповідно до якого, крім інших прав, іммігрантам, що понад п'ять років проживають у країнах-членах, надано право вільно пересуватися та обирати місце проживання на території співдружності, яким раніше користувалися лише її громадяни.

Квазі-громадянство застосують і країни походження. Наприклад, в Індії, де подвійне громадянство не визнається, у 2003 р. запроваджено його сурогатну форму (*overseas Indian citizenship*), що надає вихідцям із Індії, які є громадянами інших держав, право на вільний в'їзд до країни, свободу пересування та вибору місця проживання, право на освіту, працевлаштування та підприємництво. Носії цього статусу, однак, не можуть брати участь у виборах, займати посади в урядовій адміністрації [221].

Якщо спробувати хоча б схематично згрупувати наведені приклади відповідно до характеристик тих чи інших держав та підходів

до множинного громадянства, то виявиться, що до цього явища ставляться ліберально передусім країни масової імміграції, населення яких традиційно поповнюється значною кількістю іноземців (Канада, Ізраїль та ін.). Другу групу становлять держави, які мають за кордоном численну діаспору і намагаються використовувати її потенціал в інтересах розвитку (Італія, Вірменія та ін.). Третя група – країни, які сформували розвинену політику підтримки національних меншин за кордоном та їхнього використання у власних інтересах (Болгарія, Угорщина тощо). Четверта група – пов'язані традиційними політичними та культурними зв'язками колонії та метрополії (Іспанія, Португалія та країни Латинської Америки). Ще одна група країн – невеликі держави, які, пропонуючи своє громадянство, намагаються залучити інвесторів і посилити свій авторитет (наприклад, острівна карибська держава Сент-Кітс і Невіс надає своє громадянство за інвестиції в об'єкти нерухомості вартістю від 350 до 500 тис. доларів, подібним чином діють Домініка, Антігуа, Барбадос та інші). Загалом понад половину країн світу на сьогодні визнають різні форми подвійного громадянства [143]. Їх ставлення до цього феномена варіюється від толерантності до активного заохочення.

Нові ідеї щодо подвійного громадянства знайшли відображення в міжнародному праві. Зокрема, відповідно до Європейської конвенції про громадянство 1997 р. [115], держави, що до неї приєдналися (Конвенція ратифікована Україною 2006 р.), дозволяють дітям, які мають громадянство кількох держав, набуте за народженням, зберігати його. Допускається друге громадянство, автоматично набуте внаслідок шлюбу з іноземцем. Передбачено толерантне ставлення до другого громадянства, якщо позбутися його неможливо або невиправдано складно. У інших випадках Конвенція визнає право держав визначатися щодо цього питання, проте наголошує не на запобіганні множинному громадянству, а на пошуках шляхів урегулювання його наслідків.

Таким чином, сучасний підхід до множинного громадянства уже не є однозначно негативним. Очевидним є усвідомлення, що воно може виникати незалежно від ставлення до нього внаслідок колізії законодавства, інших причин, повністю виключити які неможливо. Трансформація поглядів на подвійне громадянство відображає

поширення сприйняття інституту громадянства як права особи, повагу міжнародної спільноти до гендерної рівності.

Більше того, політики дедалі частіше розглядають множинне громадянство як можливість, що варто вивчати та використовувати. Зокрема, йому відводиться важлива роль у політиці інтеграції мігрантів. Воно стає засобом заохочення та спрощення процесу натуралізації, що має наблизити чисельність резидентів тієї чи іншої країни до чисельності осіб, які мають у ній політичні права і беруть участь у прийнятті рішень. Для країн походження подвійне громадянство часто є інструментом використання міграції в інтересах розвитку, заохочення мігрантів до підтримки батьківщини.

Це не означає однак, що подвійне громадянство не викликає на сьогодні серйозних застережень. По-перше, багато країн його й досі не сприймають. Вони позбавляють громадянства осіб, які набули громадянства іншої держави (подекуди це відбувається автоматично, подекуди – в результаті певних процедур), а поодинокі (Саудівська Аравія) навіть погрожують за це кримінальним переслідуванням. Відмова від попереднього громадянства в багатьох державах залишається умовою натуралізації. По-друге, навіть там, де подвійне громадянство допускається, воно часом викликає жорстку критику.

Оскільки громадянство не обмежується лише правовими відносинами між особою та державою, а є засобом згуртування суспільства на основі політичних, соціальних, символічних зв'язків, наявність двох громадянств може сприйматися як загроза суспільній єдності. Такий підхід характерний передусім із позицій націоналізму та правого радикалізму. Проте, навіть залишаючись у парадигмі політичної, а не етнічної концепції нації та поваги до прав людини, подвійне громадянство видається порушенням основоположного принципу демократії: одна особа – один голос. Наприклад, у Болгарії опозиційні партії та більшість населення (за даними соціологів – 78,7 %) виступають проти т. зв. «виборчого туризму», коли громадяни з подвійним громадянством, які в країні не проживають, беруть участь у виборах і таким чином впливають на ситуацію в ній [202].



Неоднозначним виявляється також ставлення до подвійного громадянства як до засобу соціально-політичного включення іммігрантів. Його критики наполягають, що воно має цілком протилежний від сподіваного результат, тобто не сприяє, а, навпаки, гальмує інтеграцію іммігрантів у суспільство прийому. Так, дослідження, проведені у США, показали, що латиноамериканські іммігранти із подвійним громадянством на 32 % гірше володіють англійською мовою, ніж ті, які мають лише американське громадянство, майже на 20 % рідше ідентифікують себе як американці і вважають США своєю батьківщиною, на 15 % менше беруть участь у виборах у країні проживання [213].

Питання подвійного громадянства виглядає доволі суперечливим також з міркувань безпеки. Внаслідок низки терористичних актів, виконавцями яких були іммігранти або громадяни іммігрантського походження, в низці держав ухвалено законодавство, яке дає змогу позбавляти громадянства осіб, які мають стосунок до терористичної діяльності. Наприклад, відповідне законодавство набрало чинності у Великій Британії в 2006 р., у 2016 р. його запровадила Франція. Парадокс, однак, полягає в тому, що згідно з міжнародними домовленостями, особу не можна позбавити громадянства, якщо внаслідок цього їй загрожує безгромадянство. Тобто позбавити громадянства можна лише носіїв подвійного громадянства. Саме з цієї причини в 2015 р. подвійне громадянство було визнано Данією, яка раніше його категорично не сприймала.

Попри перераховані застереження не викликає сумніву, що в умовах глобалізації, дедалі більшої інтернаціоналізації економіки, політики, культури чисельність осіб з двома, а то й більше громадянствами й надалі зростатиме, з чим не можна не рахуватися.

Міжнародні міграції, що набули небаченої інтенсивності, є вагомим чинником цього процесу. Вони призвели не лише до зміни ставлення, а й до трансформації сутності подвійного громадянства. Автор багатьох робіт, присвячених питанню громадянства в контексті міграції, Райнер Баубок (*Rainer Bauböck*) пропонує говорити не про подвійне, а про «транснаціональне» громадянство [115]. Транснаціоналізація міграції, що полягає в одночасній належності

мігранта до двох чи більше суспільств, організованих у формі національних держав, вимагає перегляду традиційного погляду на громадянство як на зв'язок лише з однією державою. З іншого боку, політична нація уже не обов'язково існує в географічних межах окремої країни, перетворюючись на екстериторіальний феномен. За таких умов транснаціональне громадянство сприяє міжнародному співробітництву, створює нові перспективи розвитку для країн і призначення, і походження мігрантів, тобто є вигідним для держав. Для окремих же осіб воно значно розширює можливості вибору, який, власне, і є суттю сучасного розуміння свободи, відповідає їхнім інтересам.

## 4.9. РЕАЛІЗАЦІЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА МІГРАНТІВ

В умовах зростання міжнародної міграції та повсякчасного збільшення чисельності громадян одних країн, які проживають або певний період свого життя перебувають в інших країнах, значної ваги набули проблеми екстериторіального голосування та політичні дискусії щодо їх урегулювання. Вони відбуваються в багатьох країнах світу. Особливо цікавим видається досвід тих з них, які, як і Україна, є постачальниками робочої сили на міжнародний ринок праці, мають чисельні діаспори за кордоном.

Хоча у початковий період формування демократичних державних механізмів проживання на території країни було обов'язковим для набуття права голосу, вже у першій половині ХХ ст. низка держав запровадила участь у голосуванні громадян, які несли службу за кордоном, переважно військових, дипломатів (Канада – в 1915 р., Франція – в 1924 р., Велика Британія – в 1945 р. [174]). Питання залучення до виборчого процесу трудових мігрантів постало набагато пізніше. Відповідні норми ухвалювалися переважно впродовж останнього двадцятиліття. Якщо 1980 р. лише 17 країн світу допускали голосування громадян, які проживають/перебувають за кордоном, зараз більшість держав має відповідне законодавство [106]. Причому процес розширення виборчих прав мігрантів і надалі прискорюється. Наприклад, голосування за кордоном у 2014 р. запровадила Туреччина, яка раніше допускала участь мігрантів у виборах лише у разі їхнього приїзду на батьківщину. Кількість країн, де мігранти мають пряме представництво в законодавчих органах, збільшилася за рахунок

Румунії, Македонії, Молдови. Тому цифри, наведені в табл. 4.5, уже встигли змінитися.

Таблиця 4.5

**Участь громадян, які проживають за кордоном,  
у виборах на батьківщині відповідно до законодавства  
країн світу станом на 2011 р.**

Виборча система		Кількість країн
Громадяни, які проживають за кордоном, не можуть брати участь у виборах		45
Громадяни, які проживають за кордоном, беруть участь у виборах	Можуть проголосувати на батьківщині, якщо відвідають її з цією метою	22
	Голосують за кордоном, проте за кандидатів, висунутих у виборчих округах на батьківщині	94
	Обирають кандидатів у закордонних виборчих округах	13
Вибори не проводяться		9
Немає даних		15
Разом		198

Джерело: [113].

Генералізація забезпечення можливостей для голосування за кордоном пов'язана передусім із зростанням чисельності міжнародних мігрантів, їхнім значним внеском у розвиток світу, усвідомленням необхідності цілеспрямованої політики щодо використання потенціалу діаспор. Важливою її складовою є створення умов для волевиявлення громадян за кордоном, що надає мігрантам можливість брати участь у політичному житті рідних країн, бути причетними до прийняття рішень щодо використання заробленого ними і переказаного на батьківщину капіталу, сприяє збереженню їхніх зв'язків з батьківщиною, підтримує почуття належності до свого народу. З огляду на модернізаційний потенціал мігрантів, їх залучення до політичного процесу здатне сприяти реформам і, відповідно, скороченню еміграції та поверненню мігрантів додому.

Такі відносини між державою походження та мігрантами дослідники характеризують як «зовнішнє громадянство» (*external*

*citizenship*), що визначається як правовий статус, права та обов'язки і політична участь громадян, які проживають поза межами держави свого громадянства, що виникають у стосунках з цією державою [113]. Зовнішнє громадянство є результатом сучасних міграційних практик і відповідає їх транснаціональному характерові, коли мігрант одночасно може бути пов'язаний і з країною походження, і з країною перебування, бути в них однаково соціально активним.

Зовнішнє громадянство реалізується у трьох вимірах, що характеризують як політичний статус, так і належність до материнської нації: це консультування, представництво та участь [174]. Перший з цих вимірів зводиться до консультування та інформування мігрантів з боку влади країни походження. Щодо представництва, інтереси мігрантів на батьківщині представляють асоціації мігрантів, профспілки, деякі політичні партії. В низці країн представництво мігрантів формалізовано у спосіб спеціальних дорадчих органів, до складу яких входять як представники мігрантів, так і державних органів країни походження, зацікавлених неурядових організацій. Деякі держави створили спеціальні органи виконавчої влади, які здійснюють моніторинг становища мігрантів, сприяють урахуванню їх інтересів при формуванні національної політики. Участь громадян, які проживають за кордоном, у політичному житті на батьківщині забезпечується передусім участю у виборах, лобюванням інтересів країни походження у країні перебування, а також інтересів мігрантів на батьківщині. Там, де мігранти мають не лише активне, а й пасивне виборче право, вони обирають своїх депутатів до законодавчих зборів (табл. 4.6). Кількість депутатів від мігрантів невелика (від 1 до 18) і недостатня, щоб помітно впливати на прийняття рішень. Разом із тим завдяки їм голос мігрантів чує суспільство, вони можуть висловлювати свою думку в законотворчому процесі, оцінювати дії уряду.

Важливим спонукальним чинником до стрімкого поширення у світі голосування за кордоном є також дедалі більша повага до прав людини і громадянина, діяльність різноманітних міжнародних акторів, які сприяють розбудові демократичних систем влади, формуванню міжнародно-правових орієнтирів, якими керуються більшість національних держав.

Так, Парламентська асамблея Ради Європи у резолюції «Про усунення обмежень на право голосу» № 1459 (2005) [258] визнала необхідність надавати однакові виборчі права найбільшій можливій кількості громадян, забезпечувати громадянам, які проживають за кордоном, можливість голосувати на національних виборах, максимально полегшити реалізацію цього права, зокрема шляхом організації голосування заочно (поштою), у консульських установах або з використанням електронних засобів зв'язку.

Важливим для працівників-мігрантів документом, спрямованим на забезпечення їхніх прав, у т. ч. й політичних, є Конвенція ООН про захист прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 р. (набула чинності 2003 р., Україною не ратифікована), де сказано, що мігранти повинні мати можливість брати участь у житті суспільства на батьківщині, обирати та бути обраними відповідно до законодавства своїх країн [245].

Визнання політичних прав мігрантів – головна, але недостатня умова залучення громадян за кордоном до участі у виборах на батьківщині. На заваді практичній реалізації відповідних норм існують об'єктивні перешкоди – труднощі контактування з мігрантами, дисперсність їх проживання, організаційні, технічні та фінансові проблеми. Зазначимо лише, що, за оцінками, вартість проведення виборів всередині країни становить у середньому 1–2 дол. США на одного виборця, тоді як за кордоном – 5–10 дол. США [137]. До цього треба додати й неоднозначне ставлення до відповідного питання частини політикуму та суспільства. Аргументи противників участі громадян, які проживають за кордоном, у виборах на батьківщині в основному зводяться до такого: мігранти не цікавляться поточними проблемами країни походження та погано з ними обізнані; кандидати не можуть належним чином донести свою думку до цієї групи громадян, що перешкоджає належному формуванню волі виборців; прямої залежності становища виборця від рішень обраного за його участі органу немає [7, с. 117]. Доволі типовим є й те, що прийняття рішення про надання права голосувати мігрантам відбувається в результаті запеклої політичної боротьби. На думку експертів, подолати ці труднощі особливо складно країнам нової демократії, де виборчий процес усе ще не стабілізувався,

зазнає постійних трансформацій, а організаційні та фінансові можливості обмежені [154].

Здебільшого закордонні виборці беруть участь у загальнонаціональних виборах, тобто виборах президента (14 країн за даними 2007 р.), законодавчих органів (31 країна) або обох видах виборів (20 країн). Подекуди вони залучаються до участі у референдумах (11 країн), а також місцевих виборах у регіонах, де мають свої інтереси, зокрема власність, за яку сплачують податки (наприклад, Боснія і Герцеговина, деякі штати Мексики, Норвегія, США, Фінляндія, Франція) [152, с. 46].

Низка країн встановлює певні критерії участі у виборах на батьківщині. Це може бути, зокрема, максимально допустима тривалість перебування за межами держави. Вона є різною і становить для німців 25 років, британців – 15 років, австралійців – 6 років, канадців – 5 років, після чого виборець втрачає право голосувати.

Обмеження може стосуватися чисельності виборців або списку країн їхнього перебування. Наприклад, Сенегал організує вибори за кордоном тільки у країнах, де має свої дипломатичні представництва, і у разі, якщо там зареєструються понад 500 виборців. Болівійці можуть взяти участь у виборах на батьківщині, якщо проживають у чотирьох країнах, де болівійська діаспора найчисленніша, – Аргентині, Бразилії, Іспанії та США.

Інколи держави встановлюють також й інші вимоги до закордонних виборців. Так, на Філіппінах, відповідно до акта 2003 р., у виборах могли брати участь громадяни, які мали статус постійного мешканця країни перебування, проте підписували документ про намір повернутися на Філіппіни впродовж трьох років після визнання їх закордонними виборцями. Однак згодом цю норму було відмінено, оскільки вона примушувала багатьох мігрантів утримуватися від участі в голосуванні.

Чутливим є питання щодо участі у виборах мігрантів, які не мають в країнах перебування належного правового статусу. Зокрема, в Конвенції ООН щодо захисту прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей йдеться про мігрантів незалежно від правового статусу, у т. ч. нелегальних, проте політичні права зазначені лише щодо документованих мігрантів. Однак поділ мігрантів

на легальних і нелегальних закономірний з позиції країни перебування, проте з точки зору країни походження нелогічний, оскільки означає ураження прав частини громадян, що недопустимо, а також суперечить головній меті політики стосовно співгромадян за кордоном, тобто їхнього залучення до суспільного життя на батьківщині. Організація голосування за кордоном нелегальних мігрантів наражається на додаткові труднощі, адже нелегали зазвичай побоюються контактувати з офіційними структурами, проте голосування вкрай важливе для подолання їх ізольованості, посилення довіри до держави.

Як уже зазначалося, у низці країн запроваджено механізми, завдяки яким мігранти можуть не лише долучитися до політичного життя, а й мають власне представництво у законодавчій владі (табл. 4.6). Наприклад, італійці, які проживають за кордоном, мають право обрати 12 представників до нижньої палати парламенту та шістьох сенаторів [119, с. 15]. Французи в діаспорі ще з початку 1980-х років обирали 150 членів Вищої ради французьких громадян за кордоном, які, у свою чергу, делегували 12 представників до сенату. Завдяки законодавчим змінам 2012 р. нині напряму обираються 11 представників діаспори також і до нижньої палати парламенту Франції.

Будь-яка країна для забезпечення участі у виборах громадян за кордоном має розв'язати три основні організаційні питання. Вони стосуються реєстрації виборців, процесу голосування та підрахунку голосів. Реєстрація відбувається або автоматично, або вимагає особистої заяви виборця. У деяких країнах виборець, який проголосував, вважається уже зареєстрованим для голосування на наступних виборах, тоді як в інших – процедура реєстрації повторюється періодично. Здебільшого заяву необхідно подавати особисто. Проте в низці країн її можна відправити поштою, а в низці – електронною поштою чи навіть за допомогою SMS. В окремих випадках на підтвердження реєстрації виборець отримує спеціальний ідентифікаційний документ (у Мексиці). Однак бувають випадки, коли законодавство дозволяє голосувати без попередньої реєстрації: потрібно лише пред'явити на виборчій дільниці ідентифікаційні документи, що підтверджують громадянство (наприклад, у Румунії).



Таблиця 4.6

**Пряме політичне представництво громадян, які проживають за кордоном, у законодавчих органах деяких країн**

<b>Алжир</b>	Для громадян за кордоном зарезервовано вісім із 389 місць у парламенті, або 2 % усіх місць
<b>Ангола</b>	Закордонні виборці обирають трьох із 220 депутатів, або 1,4 %
<b>Домініканська Республіка</b>	Діаспора обирає своїх сімох представників, по два – від Європи та Латинської Америка, трьох – від Північної Америки
<b>Еквадор</b>	Шестеро із 130 депутатів, або 4,6 %
<b>Італія</b>	12 із 630 депутатів у палаті представників, або 1,9 %, по три з кожного з чотирьох географічних регіонів: Європа (включно з Росією та Туреччиною); Південна Америка; Північна та Центральна Америка; Африка, Азія та Океанія. Шестеро сенаторів
<b>Кабо-Верде</b>	Виборці за кордоном обирають шістьох із 72 депутатів, або 8,3 % складу законодавчого органу, по трьох виборчих округах – Африка, Америка, Європа та інші території
<b>Колумбія</b>	Громадян, які проживають за кордоном, представляє один депутат із 166 членів законодавчого органу
<b>Македонія</b>	Три депутати, які обираються у трьох закордонних округах: Європа/Африка, Америка, Азія/Океанія
<b>Мозамбік</b>	Двоє із 250 членів законодавчих зборів, один представляє Африку, інший – інші континенти
<b>Молдова</b>	П'ятеро депутатів по п'яти закордонних виборчих округах, серед яких двоє представляють мігрантів у Росії, двоє – у ЄС, один – в інших країнах
<b>Румунія</b>	Чотири представники до нижньої палати (від Західної та Центральної Європи, Східної Європи та Азії, Північної та Південної Америки, Африки та Близького Сходу) та двоє сенаторів (від Європи та Азії, від США)
<b>Франція</b>	11 із 577 депутатів законодавчих зборів (шестеро депутатів обираються в Європі, двоє – в Америці, троє – в Африці та на Близькому Сході). 12 із 331, або 3,6 %, членів верхньої палати, Сенату
<b>Хорватія</b>	Для представників громадян за кордоном зарезервовано шість із 152 місць у парламенті, або 3,9 %. Проте реальна кількість депутатів від діаспори залежить від участі виборців за кордоном у виборах і уточнюється залежно від кількості виборців, які зазвичай обирають одного депутата на території країни
<b>Панама</b>	Шестеро зі 130 депутатів, або 4,6 %
<b>Португалія</b>	Четверо з 230 депутатів, або 1,7 %. По два депутати у двох округах – Європа та решта світу, проте лише у випадку, якщо проголосують не менше 55 тис. виборців, якщо виборців проголосує менше – обирається один депутат
<b>Туніс</b>	18 із 217 депутатів, зокрема 10 – у Франції, троє – в Італії, один – у Німеччині, двоє – у США, двоє – в арабських країнах

Джерело: складено за [228].

Голосування виборців, які проживають за кордоном, можливе у кілька способів. У деяких країнах, щоб взяти участь у виборах, необхідно приїхати в день голосування на батьківщину (Греція, Ізраїль), де спеціальні виборчі дільниці створюються в міжнародних аеропортах, на залізничних та автобусних станціях. Найпоширенішим є особисте голосування в дипломатичних місіях за кордоном. Водночас закордонний виборець може проголосувати також і на батьківщині, причому деякі країни, наприклад, Італія, компенсують такому виборцеві частину транспортних витрат. Однак особисте голосування на дільницях, створених при дипломатичних місіях, і лише в день виборів створює для громадян, які проживають далеко від місць їх розташування, величезні труднощі. Тому країни, зацікавлені в залученні закордонних виборців, вдаються до продовження строків голосування. Наприклад, філіппінці можуть проголосувати на закордонних виборчих дільницях упродовж 30 днів до дня виборів, якщо проживають на території зарубіжної держави, і впродовж 60 днів, якщо працюють моряками. Відповідно до законодавства Литви строк для голосування становить 10 днів, Таїланду – шість днів, Португалії – два дні.

Сприяє кращому доступу до голосування також і створення спеціальних виборчих пунктів поза межами дипломатичних представництв. До цього вдавалися Росія, Ірак, Домініканська Республіка [114, с. 2424]. Пункти голосування за кордоном за допомогою польської діаспори організувала Польща. Це, однак, потребує додаткових коштів і, що особливо важливо, досягнення домовленостей з державою перебування мігрантів.

Значно полегшує доступ до процедури голосування можливість віддати свій голос поштою, що звільняє виборця від зайвих витрат грошей та часу для подорожі до пункту голосування, а також дає змогу уникнути непорозумінь з країнами перебування, які не завжди прихильно ставляться до проведення виборів інших держав на їх території. Поштове голосування використовують Австралія, Велика Британія, Канада, Індонезія, Італія, Іспанія, Литва, Німеччина, Нова Зеландія, США, Польща, Португалія, Словаччина, Філіппіни, Угорщина тощо.

У разі поштового голосування бюлетень надсилається виборцю разом із інструкціями, програмами кандидатів чи політичних партій, а також двома конвертами. На зовнішньому конверті зазначається ім'я виборця, тоді як внутрішній конверт, куди вкладається бюлетень, анонімний. Заповнений бюлетень відправляється виборцем на адресу або органів, що займаються організацією виборів на батьківщині (наприклад, в Іспанії), або посольства/консульства в країні перебування (наприклад, в Італії), або на власний вибір (у Канаді). Період, коли можливе поштове голосування, як правило, починається з моменту отримання виборцем бюлетеня і триває до дня голосування. Проте в деяких країнах враховуються також і бюлетені, які надійшли в певний період після дня голосування.

Недоліки поштового голосування пов'язані із ризиком затримки або втрати листів, а також із сумнівами, чи дійсно бюлетень заповнював сам виборець. Тому інколи разом із бюлетенем необхідно надсилати копії ідентифікаційних документів або підтвердження свідків [203]. Більшість країн комбінують поштове голосування з особистим.

Окремою формою поштового голосування є голосування за допомогою електронних пристроїв, тобто комп'ютерів, телефонів. Уперше електронне голосування на загальнонаціональних виборах було застосоване Естонією. Його допускають також Ірак, Нідерланди, Нова Зеландія, Сінгапур, Франція. У тестовому режимі воно використовувалося у Великій Британії, США, Швейцарії. Такий спосіб голосування наразі не є поширеним з технічних причин, зокрема, через необхідність застосування спеціальних технологій для ідентифікації виборця, а також через сумніви у можливості зберегти таємницю голосування. Проте він зручний і дешевий, а застосування засобів біометричної ідентифікації уже в найближчому майбутньому може вирішити пов'язані з ним проблемні питання.

Третій спосіб голосування – через довірену особу – застосовується лише в кількох країнах світу, у т. ч. у Великій Британії, Бельгії, Франції. Він видається доволі архаїчним. Його недолік – відсутність впевненості, що громадянин, якому делеговане право проголосувати, реалізує його відповідно до настанов виборця.

Підрахунок голосів відбувається в одних випадках за кордоном, де створені закордонні виборчі дільниці, а в інших – бюлетені відправляють на батьківщину. Голоси зарубіжних виборців враховуються по-різному. Інколи вони додаються до голосів, поданих у регіонах на батьківщині, де вони (або їхні батьки) колись проживали (наприклад, у Іспанії). У такий спосіб голоси розподіляються між виборчими округами за об'єктивною ознакою, що виключає можливість маніпулювання ними, але ускладнює процес підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. У Бельгії, наприклад, закордонний виборець може сам визначити регіон, де буде враховано його голос. А в Чехії округи, де враховуються голоси виборців з-за кордону, визначаються шляхом жеребкування. Інший варіант – врахування голосів закордонних виборців у спеціально визначених виборчих округах, зазвичай у столиці. Такий підхід застосовують у Грузії, Індонезії, Казахстані, Латвії, Литві, Молдові, Нідерландах, Польщі.

Попри надане громадянам багатьох країн, які проживають за кордоном, право брати участь у виборах, вони, як показує досвід, не є активними виборцями. Їхні голоси зазвичай помітно не впливають на результати голосування. (Бували, однак, і винятки. Зокрема, в 2006 р. поразка правої коаліції Берлусконі в Італії значною мірою була забезпечена виборцями з-за кордону). Частково неучасть у виборах є свідченням незацікавленості мігрантів у подіях в країні походження. Це, однак, притаманне передусім громадянам, які вже тривалий час проживають за кордоном постійно, а не трудовим мігрантам. На заваді участі у голосуванні заробітчан переважно інші причини, такі як труднощі реєстрації виборців, неможливість дістатися до виборчих дільниць, кількість яких за кордоном обмежена (у разі особистого голосування), небажання контактів з офіційними структурами в разі нерегульованого правового статусу за кордоном.

На думку дослідників, чинні процедури голосування здебільшого не відповідають реаліям життя мігрантів. Визначальними для їх розробників завжди були міркування вартості та безпеки, а не створення умов для реального залучення мігрантів до участі у політичному житті на батьківщині [175]. Разом із тим, як свідчить

світовий досвід, ці процедури поступово удосконалюються з тим, щоб забезпечити належний доступ виборців до голосування. Зокрема, дедалі більше країн світу спрощують порядок реєстрації виборців, застосовують поштове голосування, вдаються до використання електронного голосування. Для належного представництва інтересів громадян, які проживають за кордоном, їх обранцям резервуються місця в органах законодавчої влади.

## 4.10. ПОЛІТИКА ЩОДО СПІВВІТЧИЗНИКІВ ЗА КОРДОНОМ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОПОВНЕННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ

У сучасному світі підтримка співвітчизників за кордоном перетворилася на важливий напрям діяльності багатьох урядів. В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та посилення конкуренції за людські ресурси дедалі більшої ваги набуває заохочення репатріації співвітчизників як складова міграційної політики. Для одних країн – це ключовий елемент націєтворення (Ізраїль), для інших – історично обумовлений обов'язок (Німеччина, куди після Другої світової війни прибули понад 4,5 млн етнічних німців, Франція, що після закінчення війни в Алжирі прийняла звідти 1,5 млн реемігрантів), для третіх – засіб протидії депопуляції та старінню населення, забезпечення потреб у додаткових людських ресурсах з-за кордону при мінімізації ризиків, що несе урізноманітнення складу населення (Японія, обмежуючи імміграцію іноземців, сприяє репатріації вихідців з Японії та їхніх нащадків, зокрема з Латинської Америки). У будь-якому разі співвітчизники – це бажані іммігранти, які користуються певними пільгами, недоступними іншим категоріям іноземців, наприклад, при набутті громадянства, а то й прямою підтримкою держави для прибуття та облаштування.

На межі 1980-х та 1990-х років, в умовах значних геополітичних змін в Європі, у **Греції** сформувалася політична позиція, згідно з якою моральний обов'язок країни щодо співвітчизників за кордоном полягає не лише в сприянні їхньому культурному розвитку, збереженні мови та етнічних особливостей, а й в абсорбції іммігрантів

грецького походження, тим більше, що багато з них опинилися в країнах попереднього проживання в гарячих точках. Ідеться, передусім, про т. зв. понтійських греків, мешканців Причорномор'я, зокрема Абхазії, а також греків з Албанії та охопленої війною Югославії. На початку 1990-х років щорічно з пострадянських держав (Росії, Грузії, Вірменії, Казахстану, України) прибували 10–15 тис. осіб. Відповідно до перепису 2000 р., загальна чисельність прибулих з колишнього СРСР становила 155 тис. осіб. Прибуття осіб грецького походження із Західних Балкан оцінювалося в 185 тис. осіб.

Було розроблено спеціальну процедуру репатріації етнічних греків та їх облаштування. В 1990 р. під егідою міністерства закордонних справ утворено Національну фундацію з прийому та розселення репатріантів. Грецькі консульства в пострадянських країнах видавали цій категорії іноземців «візу для репатріації», власники якої після переїзду до Греції не потребували дозволів на проживання та працевлаштування. Вони могли швидко набути громадянство, на відміну від іммігрантів інших національностей, від яких вимагалось тривале проживання у країні. Правове становище осіб грецького походження з Албанії дещо відрізнялося. Замість громадянства після прибуття до Греції вони отримували дозволи на тривале проживання, лише 2006 р. порядок натуралізації цієї категорії іммігрантів було спрощено.

Репатріанти мали право на безмитний ввіз майна, у т. ч. автомобілів, податкові пільги. Після прибуття вони розміщувалися в центрах прийому на строк до 15 днів (реально – на більший), де отримували житло та харчування, уроки грецької та інші послуги. Далі репатріанти переводилися до т. зв. сіл прийому, переважно на півночі країни, тобто в регіонах, що страждали від депопуляції. Такі села нараховували по 250 будинків, мали необхідну інфраструктуру. Тут мігранти проживали до шести місяців, отримували державні субсидії, продукти харчування. Дорослі вивчали мову, історію та державний устрій країни, а дітей готували до вступу до грецьких шкіл. Пропонувалося також професійне навчання, причому слухачі професійних курсів отримували стипендії.

Після сіл прийому репатріанти переселялися в наймане житло, яке оплачувалося державою впродовж двох років. Наступний

крок облаштування – переселення до власного житла, наданого державою чи збудованого завдяки вкрай дешевим державним кредитам.

Програма облаштування фінансувалася за рахунок державних коштів та коштів соціального фонду ЄС. Нею скористалися приблизно 15% репатріантів, інші вирішували свої проблеми самогужки або за допомогою родичів.

Етнічні греки-репатріанти мали право на низку соціальних пільг та допомог: на облаштування, сімейні доплати, допомоги для багатодітних сімей (четверо і більше дітей), дітей-сиріт чи дітей, позбавлених опіки, осіб, старших за 60 років (якщо вони мали пенсії нижчі, ніж у грецьких селян), осіб, старших за 65 років, які не мали права на пенсії.

Греки-репатріанти з колишнього СРСР відзначалися високим, порівняно з населенням Греції, рівнем освіти, проте проблема із визнанням дипломів та погане знання мови призводило до значного безробіття або зайнятості некваліфікованою працею. Тому низка заходів була спрямована на покращення їх перспектив на ринку праці. По-перше, вони включали мовне навчання, яке починалося ще в країнах попереднього проживання відрядженими з Греції вчителями. Крім того, пропонувалися різні форми професійного навчання, надавалися послуги з профорієнтації, відкриття власного бізнесу. По-друге, підприємці-початківці могли розраховувати на суттєву державну підтримку, зокрема, дешеві кредити. Особливо значною вона була для тих, хто виявляв бажання займатися сільським господарством. Працедавці, які наймали репатріантів, отримували субсидії. По-третє, була встановлена квота працевлаштування греків-репатріантів на підприємствах та в установах державного сектору.

Важливим засобом інтеграції прибулих було шкільне навчання. Відповідно до законодавства 1990 р. було створено два види класів для дітей-репатріантів. Перший – це окремі класи, де діти, для яких грецька мова не була рідною, вивчали мову та деякі основні предмети (математику, фізику) і приєднувалися до інших учнів на уроках музики, фізкультури та іноземних мов. Відвідування учнем такого класу могло тривати до двох років і відбувалося за рішенням адміністрації школи, погодженим з батьками дитини. Існувало близько



600 таких класів із майже 8 тис. учнів у них, передусім у школах Афін. Другий вид – це класи, які створювалися для додаткових занять, тоді як основний курс діти-іммігранти вивчали разом із грецькими однолітками. У 2002/2003 навчальному році нараховувалося 127 таких класів з близько 2 тис. учнів. Додаткові заняття тривали понад два роки, їх могли відвідувати як діти, які навчалися у класах першого типу, так і ті, хто там не навчався.

Яскравим прикладом заохочення етнічної імміграції на пострадянському просторі є **Казахстан**, куди за чверть століття завдяки державній підтримці повернувся майже мільйон етнічних казахів з-за кордону, т. зв. оралманів (казахською – поверненців). Більшість з них прибули з Узбекистану – 61,6 %, 14,2 % – з Китаю, 9,2 % – з Монголії, 6,8 % – з Туркменістану, 4,6 % – з Росії [29]. Наразі вони становлять до 6 % населення країни, а з урахуванням природного приросту демографічне значення репатріації ще більш значуще.

Повернення оралманів, з одного боку, мало поновити історичну справедливість відносно казахів та їхніх нащадків, які змушені були залишити батьківщину внаслідок політичних репресій 1920–1930 рр., насильницької колективізації та голоду (між переписами 1926 та 1939 рр. казахське населення республіки зменшилося з 3,63 млн до 2,31 млн). З другого – воно мало забезпечити поповнення людських ресурсів, які стрімко скорочувалися внаслідок масової еміграції з Казахстану після розвалу СРСР росіян, німців, українців тощо (обсяги еміграції за двадцять років сягнули 3,5 млн осіб). Не менш важливою метою політики репатріації було й прагнення відновлення та збереження казахської етнічності, зміна етнічної композиції населення на користь титульної нації. Адже на момент набуття незалежності казахи становили менше 40% населення Казахстану. За оцінками 2016 р., їхня питома вага зросла до 66,5 %, не в останню чергу завдяки репатріаційним процесам.

Ще в листопаді 1991 р., тобто до набуття незалежності, було ухвалено урядову постанову «Про порядок та умови переселення в Казахську СРС осіб корінної національності, що виявили бажання працювати в сільській місцевості, з інших республік і зарубіжних країн». Лише протягом 1991–1994 рр. іммігрували майже 122 тис. казахів, у т. ч. з країн СНД – 56,9 тис., з Монголії – 21 тис.,

Ірану – 3,7 тис., Туреччини – 1,9 тис. Для них викупувалося житло, звільнене внаслідок еміграції його власників.

У червні 1992 р. уже в незалежному Казахстані було ухвалено закон «Про імміграцію», відповідно до якого етнічні казахи набули право на повернення на історичну батьківщину. Передусім ішлося про осіб, які постраждали від репресій. Завдяки законодавчим змінам 1997 р. категорію оралманів було розширено, до неї зараховувалися всі етнічні казахи, які на момент набуття Казахстаном незалежності проживали за кордоном. З метою заохочення репатріації прибулим надавалася суттєва підтримка – компенсація витрат на переїзд та перевезення майна, звільнення від митних зборів, виділення коштів на купівлю житла в розмірі приблизно 650 дол. США на кожного члена сім'ї, одноразові допомоги тощо. Допомогою, однак, могли скористатися лише репатріанти, які прибували в рамках щорічно встановлюваних квот [5].

Квота репатріації визначалася як в цілому, так і для регіонів, з метою рівномірного розподілу прибулих територією країни. В 1993 р. вона становила 10 тис. сімей, або понад 40 тис. осіб. Згодом була значно зменшена, проте з покращанням економічної ситуації в нульових роках XXI ст. знову зросла і сягнула 10–15 тис. сімей.

Квота не обмежувала права оралманів в'їхати до країни і залишитися для постійного проживання. Тому реальна репатріація, за підрахунками експертів, вчетверо перевищувала квоту [69]. Репатріанти, які до квоти не потрапили, користувалися усіма зазначеними в законі «Про міграцію населення» (2011) [320] правами, зокрема, на медичну допомогу, освіту, соціальний захист нарівні з громадянами Казахстану, відтермінування виконання військового обов'язку тощо, проте не отримували державний соціальний пакет і могли розраховувати на підтримку лише від місцевої адміністрації, яка зазвичай полягала у виділенні земельних ділянок та забезпеченні доступу до навчання.

Щоб набути статус оралмана і бути включеним до квоти, необхідно звернутися із відповідною заявою та пакетом документів до дипломатичного представництва Казахстану за кордоном або безпосередньо до уповноваженого органу влади всередині країни. У разі позитивного рішення видається відповідне свідоцтво, яке є

підставою для отримання допомоги в облаштуванні. Воно дійсне протягом року. За цей час його власник має оформити громадянство, яке надається за спрощеною процедурою.

У структурі виконавчої влади було створено спеціалізований управлінський орган з регулювання імміграції, який первісно підпорядковувався безпосередньо президенту, проте згодом був переданий до міністерства праці та соціального розвитку.

Функціонує мережа пунктів тимчасового розміщення новоприбулих, а також кілька адаптаційних центрів, де поверненням надається різноманітна інформаційно-консультативна та правова допомога, організуються курси з вивчення казахської мови (російської за бажанням), професійне навчання тощо.

Обсяги бюджетних коштів, спрямованих на допомогу оралманам, передусім фінансування житла та одноразових допомог, постійно зростали. Якщо в 2003 р. вони становили 2 млрд тенге, то в 2005 р. – 5 млрд, у 2006 р. – 11,1 млрд, а в 2009 р. – 17 млрд тенге (близько 130 млн дол. США) [373].

Репатріація казахів не була безпроблемною. По-перше, в культурному відношенні закордонні казахи відрізнялися від основної маси населення, по-друге, рівень їхньої освіти здебільшого був невисокий (з вищою освітою менше 10 %), серйозною виявилася мовна проблема (репатріанти з Китаю, Пакистану, Афганістану часто не розуміли казахської мови, а переселенці до північних регіонів не могли комунікувати з місцевим населенням без знання російської мови). На заваді інтеграції стояла й ізоляція оралманів, яких розселяли в окремих побудованих для них поселеннях. Наступна проблема полягала у концентрації переселенців у південних, відносно густозаселених регіонах країни, де облаштувалися понад 50 % оралманів, та у великих містах, що створювало напругу на ринку праці та житла. В результаті понад третина працездатних репатріантів не була працевлаштована, частина оралманів опинилася за межею бідності, частина поверталася до місць попереднього проживання (за деякими оцінками, до третини прибулих [5]).

Водночас значні пільги для оралманів викликали незадоволення корінного населення Казахстану, яке вбачало в них порушення власних прав, призвели до виникнення соціальної напруги.

Суспільне незадоволення зростало і внаслідок постійних скандалів, у т. ч. й корупційних, які супроводжували процедуру зарахування переселенців до квоти та реалізацію програм їх облаштування. У грудні 2011 р. відбулися протести нафтовиків, у яких активну участь взяли оралмани, що викликало певну політичну переоцінку політики репатріації. В 2013 р. до закону «Про імміграцію» було внесено зміни, якими квоти і спеціальні соціальні виплати переселенцям ліквідовувалися, хоча за регіональними органами влади зберігалось право надавати їм одноразові грошові допомоги з власних бюджетів. Крім того, претендувати на набуття громадянства оралмани могли не раніше, ніж через чотири роки, а набуттю статусу оралмана мало передувати отримання дозволу на проживання [83]. Це призвело до помітного скорочення репатріації. Якщо в 2004–2008 рр. прибували в середньому по 90 тис. оралманів на рік, то в 2014 р. зафіксовано лише 8 тис., а в 2015 р. – 5 тис. поверненців.

Оскільки повернення казахів на історичну батьківщину залишалося пріоритетним для держави, така динаміка свідчила про необхідність корегування міграційної політики. Законодавчі зміни, ухвалені 2015 р., з одного боку, спрощували порядок імміграції співвітчизників, а з другого – запроваджували механізми регулювання розселення оралманів відповідно до потреб держави. Так, строк проживання репатріантів у країні, необхідний для набуття громадянства, було зменшено з чотирьох до одного року. Набуття статусу оралмана стало можливим незалежно від регіону вселення. Водночас соціальний пакет (кошти на переїзд, службове житло тощо) надається лише тим, хто переїжджає до визначених урядом регіонів. У 2016 р. це було сім областей півночі та центру країни, звідки відбувається еміграція і де спостерігається дефіцит робочої сили.

За новим законом визначитися із місцем проживання репатріанту потрібно ще до прибуття до Казахстану. У разі, якщо менше ніж через п'ять років оралман вирішить змінити регіон проживання, необхідно повернути отримані від держави кошти. Право на фінансову допомогу набули також поверненці, які уже проживали в Казахстані менше року, проте вирішили переїхати до визначених урядом регіонів. Ці заходи одразу спричинили значне збільшення репатріації – 36 тис. в 2016 р. [82].

За висновком експертів, міграція значно змінила соціокультурне обличчя Казахстану. Вона зробила країну більш відкритою до інших культур та інновацій, проте посилила ризики, пов'язані з прибуттям людей з невисоким освітнім рівнем, їх нерівномірним розселенням, що поглиблює дисбаланс у розміщенні населення (за прогнозами, до 2050 р. населення північних регіонів країни зменшиться на мільйон осіб, тоді як південних, найбільш привабливих для переселенців, зросте на 5,2 млн). Разом із тим імміграція оралманів є і залишатиметься основним напрямом державної міграційної політики. Адже в недалекому майбутньому Казахстан, імовірно, потребуватиме додаткових робочих рук, під впливом урбанізації та зростання добробуту народжуваність знижуватиметься, а населення старішатиме. Міграційний потенціал казахської діаспори, однак, вичерпується. Більшість казахів з Туркменістану та Монголії вже встигли репатріюватися. Внаслідок економічного піднесення Китаю репатріація з цієї країни незначна. Доволі скромна вона і з Росії. Головним джерелом переселення оралманів наразі є Узбекистан, де економічна ситуація менш сприятлива. За таких умов реалізація ідеї заохочення повернення казахів на історичну батьківщину як складової націєтворення потребуватиме від держави додаткових зусиль і ресурсів.

На відміну від Казахстану, де заохочується етнічна імміграція, у **Російській Федерації** засобами міграційної політики намагаються забезпечити поповнення людських ресурсів за рахунок більш широкого контингенту іноземців. Тут для протидії демографічній кризі, що в умовах величезної території та численних слабозаселених регіонів є загрозою національній безпеці, поряд із стимулюванням народжуваності, зменшенням смертності використовуються заходи, спрямовані на сприяння імміграції т. зв. співвітчизників. Це є пріоритетом міграційної політики Росії, що відповідає її основній меті, яка полягає, як зазначається в Концепції державної міграційної політики, затвердженій президентом РФ у червні 2012 р., у стабілізації та збільшенні чисельності постійного населення країни [322].

Відповідно до ухваленого 1999 р. федерального закону «Про державну політику по відношенню до співвітчизників за кордоном» [328], співвітчизники – це особи, які народилися в одній державі, проживали в ній і володіють ознаками спільності мови,

релігії, культурної спадщини, традицій та звичаїв, а також їхні прямі нащадки. Співвітчизники за кордоном, які є адресатами переселенської політики, це: 1) громадяни РФ, які постійно проживають за кордоном; 2) іноземці, як правило, представники народів, що історично проживали на території РФ, які визначилися на користь духовного, культурного та правового зв'язку з Російською Федерацією, чії прямі родичі раніше проживали на території РФ, у т. ч. колишні громадяни СРСР, які проживають у пострадянських державах; емігранти з Російської держави, які раніше мали відповідне громадянство.

У 1990-ті роки головним напрямом дій щодо співвітчизників було забезпечення їхньої успішної інтеграції в новоутворених пострадянських державах, що, по суті, означало стримування імміграції в Росію, де економічні можливості для прийняття переселенців були обмежені. Однак під впливом тенденції до зменшення населення (за середнім варіантом прогнозу ООН, до 2050 р. населення Росії зменшиться більш як на 10 %) імміграція співвітчизників на сьогодні розглядається як найприйнятніший шлях поповнення людських ресурсів із зовнішніх джерел.

22 червня 2006 р. президентом країни було підписано указ № 637 «Про заходи з надання сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, які проживають за кордоном», яким було затверджено Державну програму на 2006–2012 роки [326]. Вона передбачала оплату переїзду репатріантів до Росії, компенсацію різноманітних мит та зборів, виплату підйомних та допомоги впродовж шести місяців після переїзду, забезпечення т. зв. «компенсаційного пакета», тобто послуг дитячих дошкільних установ, закладів освіти, соціального обслуговування, служби зайнятості. Статус учасника програми забезпечував отримання страхового полісу, необхідного для безкоштовного користування послугами охорони здоров'я, можливість участі в іпотечних програмах. Учасникам програми було обіцяно також сприяння у працевлаштуванні та забезпеченні житлом, отриманні посвідки на проживання, прискорене набуття громадянства Росії. Для тимчасового (строком до двох років) розміщення новоприбулих створювалися центри тимчасового проживання.

Координацію виконання Програми було покладено на спеціально створену міжвідомчу комісію, до складу якої увійшли чиновники найвищого рангу, що представляли ключові міністерства та відомства. Організаційна робота виконувалася Федеральною міграційною службою Росії, для чого за кордоном відкрилися її представництва. Зокрема, в Україні спеціалісти ФМС працювали в Києві, Харкові, Одесі, Львові, Сімферополі.

Основна роль в облаштуванні переселенців належала регіонам, які розробляли власні програми сприяння переселенню співвітчизників. Було виділено три категорії регіонів: стратегічно важливі прикордонні території, що втрачають населення; території, де здійснюються великі інвестиційні проекти, проте відчувається дефіцит робочої сили; території зі стабільними показниками розвитку, звідки впродовж останніх трьох років спостерігався міграційний вплив населення. Розмір пільг та допомог для переселенців визначався залежно від категорії регіону.

Першими програми переселення розробили Калінінградська, Калузька, Липецька, Тамбовська і Тверська області в європейській частині Росії, Тюменська, Новосибірська, Іркутська області та Красноярський край у Сибіру, Хабаровський та Приморський краї на Далекому Сході. Проте з часом кількість суб'єктів федерації, які стали учасниками Програми, зросла до 40.

Однак переселенців запрошували не в Росію загалом, а конкретно в ті регіони, де потрібні були їхні робочі руки і знання. З метою закріплення іммігрантів саме там, куди вони розподілені, переселенців зобов'язали повертати підйомні у разі, якщо вони змінюватимуть місце проживання раніше, ніж через два роки після переїзду. Відповідно до запитів регіонів визначалися не лише кількісні, а й якісні характеристики переселення: відбиралися носії певних професій, які спрямовувалися на конкретне робоче місце. Тому в участі в програмі відмовляли особам, які не мали належної кваліфікації, досвіду роботи, були безробітними, мали судимості. Не могли скористатися програмою інакше, ніж як члени сімей переселенців, економічно неактивні громадяни (пенсіонери, учні та студенти).

Географічні та інші обмеження, як зазначали аналітики, були основною причиною слабкості переселенського потоку. Попередньо

планувалося, що впродовж 2007 р. допомогу в переселенні буде надано 50 тис. осіб, у 2008 р. – 100 тис., а у 2009 р. – 150 тис. Проте насправді загальна чисельність виданих Федеральною міграційною службою за п'ять років реалізації Програми (2006–2012 рр.) посвідчень переселенців становила 79,9 тис. (на 166,6 тис. осіб). Найбільше заяв надійшли з Узбекистану, Казахстану, Молдови, Вірменії. Частка заяв з України становила 7,2 % [323].

Разом із тим після періоду відпрацювання механізмів, накопичення досвіду та розширення вибору територій вселення, ефективність Програми зросла: понад 40 тис. (на майже 90 тис. осіб) посвідчень переселенця було видано лише 2012 р. Мало значення й те, що учасників програми прирівняли до громадян Росії щодо сплати податку – 13 % замість 30 % для нерезидентів.

У рамках Програми переїжджали до Росії в основному молоді сім'ї (понад 60 % переселенців у віці до 40 років, пенсіонерів лише 1,6 %). Майже 40 % мали вищу або незакінчену вищу освіту, ще 40 % – середню спеціальну освіту чи робітничі професії, 18 % – повну середню освіту [4, с. 27]. До того ж це люди, орієнтовані на найшвидше включення в російське суспільство, тому з їхньою інтеграцією проблеми мінімальні. Через це ані влада, ані суспільство ніколи не мали сумнівів у доцільності заохочення переселення співвітчизників. Президент В. Путін, висуваючи завдання забезпечити міграційний приплив до країни на рівні 300 тис. осіб на рік, наголошував, що у першу чергу цього необхідно досягти за рахунок залучення на постійне проживання до Російської Федерації співвітчизників, які проживають за кордоном.

14 вересня 2012 р. було підписано президентський указ № 1289 «Про реалізацію Державної програми з надання сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, які проживають за кордоном» [327], яким затверджено нову редакцію Програми переселення. У ній враховано накопичений досвід, багато норм розширено і доповнено. По-перше, Програма стала безстроковою. По-друге, вселення співвітчизників тепер може здійснюватися по всій території регіонів-учасників Програми, а не лише у визначених муніципальних одиницях, як це було раніше. Регіони Росії поділено на дві групи – вселення і пріоритетного вселення, до яких



належать Бурятія, Забайкальський, Приморський, Хабаровський краї, Амурська, Іркутська, Магаданська, Сахаїнська та Єврейська автономна області. Переселенцям до цих регіонів призначено допомогу у розмірі 240 тис. руб. голові сім'ї та по 120 тис. кожному її члену, тоді як тим, хто переїжджає в звичайні регіони вселення, лише 20 і 10 тис. відповідно.

Значно розширено поняття «член сім'ї переселенця». До їх числа, крім подружжя, дітей та батьків, як це було в першій Програмі, зараховані: діти та батьки подружжя учасника програми; рідні брати та сестри як учасника програми, так і його подружжя, а також їхні діти; бабусі, дідусі, онуки. Якщо в попередні роки скористатися підтримкою держави могли лише співвітчизники, для яких було підібрано певну вакансію, то тепер також і ті, хто планує продовжити освіту, зайнятися бізнесом, сільгоспроботами та агропромисловим виробництвом, працювати у власному підсобному господарстві тощо. Було забезпечено значне посилення інформаційного супроводу Програми. Зокрема, удосконалено інформаційну систему «Співвітчизник», де потенційні переселенці в режимі реального часу можуть отримати всю необхідну інформацію, підібрати собі житло і роботу в обраному для переселення регіоні.

Разом із тим вимоги до кандидатів на переселення збереглися. Участь у програмі можуть взяти повнолітні дієздатні особи, спроможні працювати в РФ. Вони повинні володіти як усною, так і письмовою російською мовою, мати досвід трудової діяльності та рівень освіти і кваліфікацію, які забезпечать робочим місцем. Переселенець не може мати непогашену судимість чи підлягати депортації з території РФ. Крім того, в 2016 р. до Програми було внесено зміни, якими строк обов'язкового проживання в обраному суб'єкті федерації у разі користування допомогою для переселення збільшено з двох до трьох років.

Попри удосконалення Програми сприяння переселенню співвітчизників її ефективність залишалася низькою. Про бажані 300 тис. іммігрантів на рік не йшлося. Однак після початку російсько-української війни ситуація змінилася. Якщо 2013 р. у рамках програми в Росію переселилися 34,7 тис. співвітчизників, то в 2014 р. – 106 тис. (39,2 % громадян України), а в

2015 р. – 183 тис. (60,4 % з України) [321]. Причому в 2015 р. понад 90 % громадян України оформили свідоцтва про участь у програмі вже перебуваючи на території РФ. У 2016 р. обсяги прибуття співвітчизників порівняно з попереднім роком зменшилися на 16 %, проте вихідці з України становлять понад половину з них.

Програму було оперативно адаптовано з метою заохочення до участі в ній українців, які шукали притулку в Росії. Зокрема, якщо раніше подавати клопотання про переселення в рамках програми можна було, лише перебуваючи за кордоном, відповідно до прийнятих в 2014 р. змін право стати її учасниками набули співвітчизники, які оформили тимчасовий притулок у РФ. Згідно із спеціальною постановою уряду, яка встановила особливий тимчасовий порядок для співвітчизників з України, для них скорочено перелік необхідних документів. У разі відсутності документів про освіту, кваліфікацію чи стаж роботи виконавчим органам, відповідальним за реалізацію програми, рекомендовано проводити з кандидатами співбесіду. Свідоцтво про вступ до програми має оформлюватися впродовж 15 днів, тоді як за загальним порядком – упродовж 60 днів.

У травні 2016 р. були внесені зміни у федеральний закон про правове становище іноземців в Російській Федерації, згідно з яким для осіб, які отримали тимчасовий притулок в РФ і стали учасниками програми з переселення, встановлено спрощений порядок набуття посвідки на проживання в Росії. Вони не повинні спочатку отримувати дозвіл на тимчасове проживання, проживати в країні за цим дозволом не менше року.

У 2016 р. зміни були внесені й у законодавство про громадянство Російської Федерації. Отримати громадянство у спрощеному порядку можуть, серед інших груп, і учасники програми переселення, й іноземці, які є носіями російської мови. Причому в законі сказано, що така умова, як відмова від попереднього громадянства, може й не виконуватися, якщо зробити це неможливо через незалежні від особи причини, тобто в разі, коли вона є біженцем.

Влітку 2017 р. у міністерстві внутрішніх справ Росії заявили, що загалом у рамках Програми за весь період її дії в Росію переселилися понад 650 тис. осіб. Проте зараз посилюються труднощі з її реалізацією, пов'язані з економічними проблемами і дефіцитом

робочих місць. 17 регіонів Російської Федерації подали до уряду клопотання про вихід з Програми.

На тлі скорочення та старіння населення, а також доволі численної еміграції в більш розвинені та багаті держави Європи та Америки, значно активізували підтримку співвітчизників за кордоном й західні сусіди України, зокрема, Угорщина й Польща.

В **Угорщині**, де на 10 млн громадян припадає до 5 млн угорців, які проживають в інших країнах, зобов'язання держави з опіки над співвітчизниками за кордоном 1989 р. було закріплено в Конституції. На виконання Основного закону створено розгалужену законодавчу базу: надання допомоги співвітчизникам регламентують до 200 нормативно-правових актів. Як окремий напрям діяльності їх підтримку інкорпоровано у статuti всіх профільних угорських міністерств. Координує цю роботу створене 2010 р. міністерство у справах зарубіжних угорців.

Важливе місце у правовій базі належить закону «Про угорців, які проживають у сусідніх країнах» (2001), згідно з яким зарубіжні угорці отримали на території Угорщини правовий статус, відмінний від статусу інших іноземців, що підтверджується такими документами, як Посвідчення зарубіжного угорця та Посвідчення члена сім'ї зарубіжного угорця.

Вони можуть безкоштовно користуватися бібліотеками, на пільгових умовах відвідувати державні музеї та культурні заклади. На студентів з числа закордонних угорців поширюються права, гарантовані громадянам країни законом «Про вищу освіту», тобто вони можуть отримувати стипендію, компенсацію оплати медичних послуг тощо. Двічі на рік закордонні угорці можуть отримати 90 % знижку на проїзд територією Угорщини на будь-яку відстань. Закордонні угорці мають право на працевлаштування в Угорщині впродовж трьох місяців кожного календарного року, дозвіл на яке видається поза квотами та без урахування становища на національному ринку праці, як це зазвичай робиться стосовно інших іноземних працівників. Працюючи в Угорщині, зарубіжні угорці включаються в місцеву систему соціального страхування та медичного обслуговування, тобто сплачують відповідні внески і можуть користуватися належними послугами [6].

Значні переваги власникам Посвідчення закордонного угорця, як і Посвідчення члена сім'ї закордонного угорця, надавалися при отриманні в'їзної візи. Після того як 2003 р. Угорщина ввела візовий порядок в'їзду українських громадян на свою територію, особи, які мали такі документи, змогли безпроблемно (через посередництво громадських об'єднань угорської меншини) отримувати довготривалі багаторазові візи. З 2007 р., із входженням Угорщини до Шенгенської зони, посвідчення набули додаткової ваги, оскільки значно спрощували набуття шенгенської візи. Зокрема, угорські консульства розглядали їх як підтвердження мети поїздки. Більше того, уповноважені угорські організації у країні проживання могли видавати власникам цих посвідчень листа про взяття зобов'язань щодо цієї особи, що приймалися консульствами як підтвердження матеріальної спроможності під час перебування в Угорщині. Таким чином забезпечувалися основні вимоги візових процедур. Закордонним угорцям зазвичай видавалися тривалі мультівізи, до того ж безкоштовно.

Щоб отримати Посвідчення зарубіжного угорця, необхідно звернутися з письмовою заявою до консульства. Обов'язкова умова – наявність рекомендації громадського об'єднання угорської меншини, що діє у відповідній сусідній країні, яку уряд Угорщини визнає як рекомендаційну організацію.

Упродовж п'яти років після ухвалення закону Посвідчення угорця було видано понад 800 тис. громадянам суміжних держав. У т. ч. цей документ отримали 130 тис. громадян України, передусім мешканці Закарпаття, де компактно проживає більшість угорської національної меншини України [45] (151,5 тис. з 156,5 тис. українських угорців за переписом 2001 р.).

Наступним кроком політики Угорщини щодо співвітчизників за кордоном стало прийняття 2010 р. поправок до закону про громадянство (набули чинності з 1 січня 2011 р.), які забезпечили спрощений порядок набуття громадянства закордонними угорцями. Раніше іноземці – власники Посвідчення угорця хоча й мали право на відновлення угорського громадянства, проте могли скористатися ним, лише переїхавши для постійного проживання до Угорщини. Відповідно до нового закону вони набули можливість отримати

громадянство Угорщини, проживаючи на території інших держав. Умови для цього мінімальні: несудимість, базове знання угорської мови чи угорське походження (достатньо довести, що хтось із родичів народився на території, що належала Угорщині до 1920 р. або у 1938–1945 рр.). Подати заяву про набуття угорського громадянства можна як у консульстві у країні постійного проживання, так і на території Угорщини, причому в будь-якій мерії чи сільраді.

На 1 січня 2013 р. з проханням надати угорське громадянство до угорських державних органів звернулися понад 50 тис. громадян України. За даними анонімного соціологічного опитування, майже 40 % мешканців Закарпаття не проти того, щоб мати угорський паспорт, до цього кроку схильється передовсім молодь [88].

Декларована Будапештом політика «подвійної інтеграції» (тобто збереження національно-культурної самобутності угорців за кордоном та їх усвідомлення належності до угорської нації паралельно із забезпеченням повноцінної участі угорської меншини в житті держави громадянства) не передбачає заохочення імміграції співвітчизників. Адже наприкінці ХХ ст. країні довелося прийняти десятки тисяч біженців, передусім етнічних угорців, які масово рятувалися від конфліктів та політичної нестабільності в колишній Югославії та Румунії, що створювало неабиякі труднощі. Однак поступово ситуація змінюється. Природний приріст населення припинився в Угорщині вже наприкінці 1970-х років. Упродовж останніх десятиліть демографічну ситуацію рятували уже згадані біженці. Проте із нормалізацією життя на Балканах, вступом до ЄС Словаччини та Румунії, де проживає численна угорська меншина, цей потік скоротився. Натомість значна частина угорської молоді, передусім кваліфікованої, орієнтована на працевлаштування в багатших країнах Євросоюзу. Брак робочої сили, що гальмує розвиток економіки, примушує підприємців вимагати від уряду лібералізації імміграції, зокрема розширення можливостей для прибуття трудових мігрантів. За таких умов не виключено, що невдовзі ставлення до імміграції закордонних угорців, особливо тих, хто відновив угорське громадянство, може бути переглянуте.

З урахуванням угорського досвіду щодо статусу закордонного угорця готувався закон **Республіки Польща** «Про карту поляка»

(набув чинності з 1 квітня 2008 р.). За висловом тодішнього президента Польщі, він був покликаний компенсувати моральні та матеріальні втрати колишнім польським громадянам, їхнім нащадкам, які не з власної волі, а внаслідок повоєнних змін кордонів, опинилися за межами польської держави.

Закон передбачає видачу Карти поляка громадянам країн СНД та Балтії польського походження. Цей документ дає можливість безкоштовно отримати тривалу багаторазову національну візу (після прийняття навесні 2010 р. у ЄС Шенгенського візового кодексу віза категорії *D*, яка до цього мала статус національної, набула чинності для всього Шенгенського простору). Власники Карти поляка можуть працювати у Польщі без додаткових дозволів, займатися підприємництвом, навчатися на рівних із громадянами країни умов (у т. ч. подавати прохання про надання стипендії), у разі нещасного випадку отримувати медичну допомогу, користуватися 37 % знижкою при купівлі залізничних квитків, безкоштовно відвідувати державні музеї.

Для отримання Карти поляка необхідно звернутися до консульства, письмово задекларувати свою належність до польського народу, на базовому рівні володіти польською мовою, довести, що хоча б один з батьків, дід чи баба, прадід чи прабаба були громадянами Польщі або етнічними поляками. Підтвердити «польськість» можуть також польські національно-культурні товариства, засвідчивши активну діяльність особи у сфері польської мови та культури принаймні впродовж трьох років.

За оприлюдненою польськими консулами інформацією, протягом 2008 р. – першого року дії закону – українськими громадянами було подано 6 тис. заяв про отримання Карти поляка, документ отримали 3 тис. осіб. З поширенням інформації, розгортанням роботи відповідних консульських служб та громадських організацій, що сприяють імплементації закону, підготовкою заявниками документів, пошуки яких в архівах потребують часу, кількість громадян України – власників Карти поляка, за інформацією польських консульств, зростає і на кінець 2017 р. уже перевищила 60 тис. осіб.

Основний мотив отримання карти поляка у спрощенні візових процедур, можливостях працювати, навчатися, займатися

підприємництвом у Польщі. Проте цей документ створює й додаткові можливості для еміграції до Польщі, наприклад, через отримання там освіти. Тим більше, що Польща, де населення скорочується, у т. ч. і внаслідок виїзду, який особливо активізувався після вступу до ЄС і набуття польськими громадянами права працевлаштування по всій його території (виїхало до 2 млн осіб), запровадила низку конкретних заходів, спрямованих на поповнення людських ресурсів за рахунок іммігрантів.

Так, із 2008 р. громадяни України (як і інших країн «Східного партнерства») отримали право на тимчасове працевлаштування (до шести місяців упродовж року) без спеціальних дозволів. 2011 р. було зареєстровано 260 тис. заяв працедавців про працевлаштування сезонних робітників, з яких майже 240 тис. українців. У 2014 р. працедавці подали 373 тис. заяв щодо українських сезонників, у 2015 р. – уже 706 тис., а в 2016 р. їх кількість сягнула 1,2 млн.

Улітку 2012 р. було спрощено порядок працевлаштування висококваліфікованих фахівців з третіх країн. Тепер роботодавцю не потрібно отримувати довідку, що в країнах ЄС немає спеціалістів відповідної кваліфікації. При найманні поляками іноземців для роботи у власному домогосподарстві соціальний внесок зменшено на 20 %.

У серпні 2012 р. набув чинності новий закон про громадянство, відповідно до якого громадянство Польщі може набути іноземець, який на підставі дозволу на постійне проживання прожив в країні впродовж трьох років (раніше було п'ять), знає польську мову, має житло і роботу. Для власників Карти поляка строк проживання обмежений двома роками. Новий закон запровадив процедуру підтвердження громадянства для тих, хто раніше мав, або є нащадком тих, хто мав польське громадянство. Він фактично дозволив подвійне громадянство, оскільки вимога відмови від попереднього громадянства при натуралізації відсутня [90].

У тому ж 2012 р. набули чинності поправки до закону про репатріацію. Треба зазначити, що принципи репатріаційної політики Польщі були затверджені ще 1996 р. У 2000 р. ухвалено закон про репатріацію, який поширювався на осіб, які проживали в азійській частині колишнього СРСР і раніше з політичних причин не мали можливості репатріюватися, тобто на депортованих і репресованих

сталінським режимом та їхніх нащадків. Умовою переселення до Польщі було запрошення від місцевих органів влади, яким підтверджувалась наявність житла і роботи для переселенців [2, с. 29]. Тому за час імплементації закону набути статус репатріантів вдалося приблизно 7 тис. осіб, хоча кількість заявників, які відповідали його умовам, була значно більшою. Низька результативність закону обумовила його зміни. За версією 2012 р. знято обмеження застосування закону лише щодо азійської частини колишнього СРСР. Запроваджено широке трактування польського походження: не лише особи, у яких хоча б один з батьків, дідів чи прадідів був поляком, а й такі, предки яких мали польське громадянство. Цікавою новелою є те, що статус репатріантів зможуть отримати іноземці – випускники польських навчальних закладів. І, нарешті, значно посилено підтримку репатріації з державного бюджету: за згоди приймати репатріантів місцева влада отримуватиме від держави по 40 тис. злотих на кожного з них.

Суттєві зміни також було внесено до закону Республіки Польщі про іноземців. Відповідно до нього порядок імміграції спрощується. Зокрема, дозвіл на проживання одночасно означатиме й дозвіл на працевлаштування, тобто замість двох процедур відбуватиметься одна, причому чинність дозволу збільшується з двох до трьох років, а строк оформлення скорочується. Для отримання цього документа від іноземця не вимагатиметься підтвердження оренди житла. Не потрібно також подавати трудовий контракт, достатньо заяви працедавця про його намір працевлаштувати іноземця. Збільшено тривалість дозволів на перебування для студентів, крім того, випускники зможуть отримати тимчасовий дозвіл на проживання в Польщі строком на рік для пошуків роботи, причому їм не потрібно доводити наявність джерел доходу. Власники Карти поляка можуть клопотатися про дозвіл на проживання одразу після прибуття до Польщі і навіть у тому випадку, якщо легальний строк їхнього перебування у країні уже скінчився. Через рік вони можуть починати процедуру набуття громадянства.

Улітку 2017 р., після того, як українці отримали право подорожувати Європою без віз, власникам біометричних паспортів, які в'їхали до Польщі, було дозволено працевлаштуватися на строк до



трьох місяців без оформлення додаткових дозволів. З метою імплементації рішень ЄС з січня 2018 р. видається дозвіл на сезонне працевлаштування на строк до дев'яти місяців на рік. Отримати його простіше, ніж звичайний дозвіл.

З огляду на законодавчі зміни останнього часу у міграційній політиці Польщі простежується очевидний поворот у напрямі залучення людських ресурсів із-за кордону. За підрахунками демографів, щоб вирішити проблеми депопуляції та старіння населення за рахунок іноземців, необхідно щороку приймати принаймні 100 тис. іммігрантів, а загалом, щоб Польща не знелюдніла, до 2050 р. тут мали б оселитися 5,2 млн прибулих. Передовсім країна зацікавлена у прибутті населення культурно і мовно близького, етнічних поляків та їхніх нащадків, українців, які й нині становлять більшість іноземців у Польщі.

Таким чином, низка країн світу розробила і впроваджує політику щодо заохочення репатріації співвітчизників, які проживають за кордоном, як найбільш бажаних іммігрантів. Серед них і сусідні Україні держави, що означає, що адресатами відповідної політики є громадяни України, які належать до національних меншин. Пов'язані з цим ризики необхідно враховувати, шукати відповіді на них. Водночас досвід зарубіжних країн щодо заохочення імміграції співвітчизників варто вивчати й аналізувати ще й тому, що, незважаючи на скорочення населення, ресурс багатомільйонної української діаспори за кордоном залишається незадіяним, заходи із заохочення повернення українців в Україну відсутні.

## 4.11. ІНТЕГРАЦІЯ МІГРАНТІВ У СУСПІЛЬСТВО КРАЇН ПЕРЕБУВАННЯ

Унаслідок інтенсифікації міжнародної міграції європейські суспільства зазнали кардинальних як кількісних, так і якісних змін. Їх етнокультурна структура значно урізноманітнилася. Раніше моноетнічні держави перетворилися на багатонаціональні та багатокультурні. Змінилися й інші характеристики населення. Так, освітній рівень прибулих помітно нижчий, а безробіття – вищий. Іммігранти отримують порівняно нижчі доходи і ризикують потрапити у ситуацію бідності та соціального виключення частіше, ніж місцеве населення (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

**Ризик потрапляння у ситуацію бідності та соціального виключення осіб віком 25–54 років у ЄС-27 за місцем народження та статтю, %**

Населення віком 25–54 роки	Народжені у країні проживання	Народжені в інших країнах (іммігранти)	У т. ч. народжені:	
			у країнах ЄС	в інших країнах
ЄС-27, загалом	20	31	21	35
Чоловіки	19	29	20	33
Жінки	21	32	21	37

Джерело: [417].

Урізноманітнення етнокультурного складу сприяє збагаченню культури, посилює адаптивність та креативність суспільства, проте

ускладнює забезпечення суспільної єдності. Не менш серйозним викликом є соціальна диверсифікація, яка часто поєднується з етнокультурною, коли на нижчих щаблях суспільства опиняються переважно іммігранти, представники певних етнічних груп.

Механізмом зведення суспільних розбіжностей до мінімуму та уникнення поляризації є політика інтеграції, яка на сьогодні перетворилася на один із ключових напрямів державної політики багатьох країн світу. Відповідно до даних дослідження, проведеного ООН у 2011 р., інтеграційні заходи, адресовані іноземцям, здійснювали 91 % з обстежених розвинених держав проти 79 % у 1996 р. [392].

Інтеграція означає взаємне зближення, об'єднання певних елементів у єдине ціле. Інтеграція мігрантів, вочевидь, належить до соціальної інтеграції, тобто встановлення оптимальних зв'язків між суспільними об'єктами, такими як окремі індивіди, соціальні чи етнічні групи тощо, з подальшим перетворенням їх на єдину, цілісну систему на основі формування спільних інтересів та взаємозалежності. Отже, інтеграція відбувається як між окремими індивідами, так і між групами. Вона є засобом забезпечення стійкості соціальної системи та рівноваги суспільних відносин. Актуальність інтеграції зростає внаслідок збільшення масштабів імміграції, урізноманітнення етнічного, релігійного, культурного складу населення. Її значення не можна недооцінювати також через використання імміграції як засобу поповнення людських ресурсів іззовні в умовах зменшення та старіння населення розвинених країн. Адже іммігранти сприятимуть суспільному розвитку лише за умови їх найповнішого включення в суспільство. Натомість маргіналізація цієї категорії населення невідворотно призводить до загострення соціальних та етнокультурних проблем, дестабілізує суспільство.

Завдання інтеграційної політики ускладнюються не лише тому, що її адресати мають різне походження, мову, релігію та культуру, а й через те, що вони відрізняються за правовим статусом, тривалістю перебування у країні, типом міграції та іншими характеристиками, які визначають рівень їхнього включення в суспільство. Так, об'єктом політики інтеграції в ЄС є кілька груп іммігрантів: 1) громадяни інших країн-членів, які користуються на території Євросоюзу

всією повнотою прав і практично прирівняні до громадян країни перебування; 2) громадяни, які мають іноземне походження, та їхні нащадки, які формально мають однакові із корінними мешканцями права, проте нерідко стикаються з дискримінацією в різних сферах життєдіяльності; 3) іноземці, які мають дозвіл на постійне проживання і доступ до основних державних соціальних послуг, хоча й не користуються всією повнотою політичних прав; 4) тимчасові працівники, які допущені в країну на основі дозволу на працевлаштування на обмежений термін; 5) нелегальні мігранти, які у будь-який момент можуть бути видворені з країни.

Якщо донедавна інтеграційна підтримка в європейських країнах надавалася переважно біженцям, поступово відповідні заходи поширювалися на інші категорії іммігрантів, передусім новоприбулих, молодь. Низка країн, удосконалюючи національну політику інтеграції, вносила до неї корективи, спрямовані на те, щоб відповідними програмами охоплювалися всі іноземці, які прибувають в державу, у т. ч. й ті, які в'їжджають на основі возз'єднання сімей, студенти [386, 2011 р., с. 129].

Серед підходів до вирішення інтеграційних завдань у Європі зазвичай розрізняють три моделі, які умовно називають німецькою, французькою та британською.

Німецька модель характерна для країн, де в основу формування нації було покладено принцип єдності походження. Вона базується на ротаційній концепції трудової імміграції т. зв. «працівників-гостей», які перебувають у країні лише тимчасово. Тому в Німеччині тривалий час вважалося, що немає сенсу реагувати на зростання етнокультурного розмаїття суспільства, займатися інтеграцією мігрантів, сприяти зміні їхнього правового статусу на більш надійний. Зокрема, набуття громадянства для іноземців, які не мали німецького етнічного походження, було вкрай ускладненим. Донедавна вони повинні були прожити в державі не менше 15 років, щоб отримати можливість подавати відповідне клопотання. Громадянства часто не мали іммігранти другого, навіть третього покоління.

Ситуація, однак, поступово змінювалася разом з усвідомленням, що іноземці, яких було запрошено для виконання певних робіт

на обмежений час, здебільшого перетворилися на невід'ємний елемент німецького суспільства, причому вкрай погано інтегрований. Це потребувало визначення та врахування їхнього правового, політичного, соціального становища. Було застосовано підхід, який дослідники характеризують як функціональну інтеграцію або соціальне громадянство, за якого іммігранти отримують широкий доступ до соціальних та економічних прав, проте залишаються обмеженими у правах політичних. З певними відмінностями німецька модель характерна для Австрії, Греції, деяких інших країн.

Французька модель виходить із ставлення до імміграції як до переселення і визначається впливом республіканської традиції, що панує в політичній культурі країни з часів Великої французької революції. Вона базується на відносно швидкому набутті іммігрантом громадянства країни прийому, проте не передбачає забезпечення колективних прав меншин. Держава не зважає на іммігрантські громади як на елементи суспільства зі своїми особливими потребами і вважає, що ставлення і до корінних громадян, і до натуралізованих іноземців має бути однаковим. З позиції республіканізму громадянин є лише громадянином, без жодних етнічних, релігійних або інших характеристик, що віднесені до приватної сфери життєдіяльності особи і для державних структур не мають значення. За такої моделі в разі успішної та швидкої адаптації іммігранти набувають у суспільстві широких можливостей. Однак у разі неуспішного пристосування до умов проживання в країні прийому або небажання втрачати свої етнічні особливості високим є ризик виключення та маргіналізації цієї категорії населення.

В основі британської моделі, за якої імміграція також розглядається як постійна, лежить сприйняття іммігрантів передовсім як представників певних етнічних та релігійних груп, яким мають бути гарантовані у повному обсязі громадянські та політичні права і водночас створені можливості для збереження та розвитку власної ідентичності. Таким чином, держава усвідомлює, що внаслідок імміграції формуються нові етнічні громади, відмінні від місцевого населення та одна від одної. Отже, умовою гармонійного розвитку суспільства є обопільне порозуміння між ними, а завданням держави – гармонізація стосунків окремих різнокультурних громад в

єдиному багатокультурному соціальному просторі, де громадяни не бачать суперечності між загальнонаціональною та груповою ідентичністю. Ця модель має також назву мультикультурної, або комунітарної. В Європі, крім Великої Британії, вона впроваджувалася у Скандинавії, передовсім у Швеції, а також Нідерландах. Однак батьківщиною цієї моделі є Канада. Перш ніж знайти застосування в Європі, вона поширилася в Австралії та США.

Перераховані моделі, однак, відображають радше ідеологічні гасла, ніж щоденну інтеграційну практику, і ніде не реалізуються у чистому вигляді. Зазвичай спостерігається комбінація різних підходів, яка, попри всю національну специфіку форм, методів, інструментарію інтеграційних заходів поступово набуває дедалі більшої подібності. Тим більше, що в останні роки відбувається цілеспрямоване зближення політики і законодавства країн ЄС у цій сфері. На рівні ЄС сформовано низку інструментів інтеграційної політики, до яких належить фінансова підтримка, механізми координації, а в деяких випадках – обов'язкові для виконання законодавчі рішення. Але питання інтеграції залишається в компетенції національних держав, які застосовують власні, інколи досить відмінні підходи, що залежать від політичної та культурної традиції, міграційної історії.

Так, країни, які лише нещодавно зіткнулися з імміграційним припливом, передусім звертають увагу на врегулювання правового статусу мігрантів та на боротьбу проти расизму та дискримінації. Ті, що мають більше досвіду і численніші іммігрантські громади, спрямовують зусилля на забезпечення належної участі мігрантів на ринку праці та в освітній системі. Останнім часом дедалі більше уваги приділяється культурним аспектам інтеграції, пошукам балансу між повагою до культури та традицій прибулих і необхідністю виробити єдині для всього суспільства цінності, які його цементують.

Попри певні розбіжності, існує незаперечна згода у тому, що наріжним каменем інтеграції мігрантів є їхній надійний правовий статус, а також належний доступ до працевлаштування, житла, освіти, соціального забезпечення та участі у прийнятті політичних рішень. Українським важливим вважається знання мови країни

перебування, її законодавства, традицій, культури. Незаперечним є також і те, що особливої уваги в інтеграційному процесі потребують певні групи мігрантів, зокрема, молодь, жінки, біженці. Спільним для країн ЄС є рішуча боротьба проти расизму і ксенофобії.

Таким чином, інтеграція іммігрантів має три основні складові: соціально-економічну, культурну та суспільно-політичну [190]. Звідси основні компоненти політики інтеграції включають: політику ринку праці; політику, пов'язану з етнічним підприємництвом та самозайнятістю; підтримку професійно-технічної освіти; житлової політику; розвиток громадянської та політичної участі.

Важливо, що інтеграція мігрантів у країнах ЄС розглядається як інтегральна частина не лише міграційної політики. Вона інкорпорована як невід'ємний елемент у діяльність держави в різноманітних сферах. Інтеграційні заходи реалізують різні міністерства і відомства, місцеві органи влади. Вони здійснюються в рамках єдиної політики, яка часто оформлена законодавчо, у вигляді законів чи обов'язкових для виконання планів та програм. Наприклад, у *Фінляндії* ухвалено спеціальний Інтеграційний акт, у *Данії* 2005 р. уряд затвердив т. зв. Білу книгу інтеграції, яка дістала назву «Шанс для кожного». У *Португалії* 2007 р. розроблено Програму дій з інтеграції іммігрантів, що є результатом широких консультацій з об'єднаннями мігрантів та 13 міністерствами. У 2009 р. Національний план дій з інтеграції затверджено в *Австрії*. Він стосується всіх складових інтеграційного процесу і спрямований на посилення координації задіяних у ньому відомств, громадянського суспільства [386, 2011 р., с. 131].

У низці країн така діяльність координується і спрямовується спеціально уповноваженими владними структурами, у деяких – функціонують міжвідомчі комісії та групи, різноманітні дорадчі органи за участі представників громадянського суспільства, самих мігрантів. Міністерство у справах біженців, імміграції та інтеграції існує в *Данії*, у *Франції* це Офіс з імміграції та інтеграції. Посада міністра з імміграції та інтеграції передбачена в *Нідерландах* (у складі міністерства юстиції). У *Швеції* ще 1998 р. із Шведської міграційної служби було виділено самостійну Шведську інтеграційну службу. В *Іспанії* відповідні функції виконує державний секретар з

імміграції та еміграції (у складі міністерства праці та соціальної політики). Комісія з інтеграції та єдності існує у *Великій Британії*. У *Португалії*, яка визнана однією з найбільш успішних країн у справі реалізації політики інтеграції, діє Верховна комісія у справах імміграції та міжкультурного діалогу.

Реалізація політики інтеграції фінансується переважно з державного бюджету, проте, оскільки на практиці інтеграція відбувається там, де людина безпосередньо живе і працює, розпорядниками державних коштів і виконавцями інтеграційних заходів, як правило, є місцеві органи влади, частково ці функції делегуються неурядовим організаціям. Зокрема, в *Іспанії* 2005 р. створено Інтеграційний фонд, кошти якого розподіляються між регіонами для здійснення інтеграційних, навчальних та соціальних програм для іммігрантів. У *Швеції* робота з прийому та облаштування іммігрантів виконується органами влади муніципального рівня. З ними Шведська інтеграційна служба укладає угоди щодо кількості біженців, які будуть проживати на території муніципалітету. На кожного прибульця з державного бюджету виділяються гранти для виконання інтеграційних програм, якими біженці можуть користуватися впродовж двох років після набуття дозволу на проживання (2004 р. величина гранту становила 17 830 євро на дорослого і 10 950 євро на дитину до 16 років). Ці кошти витрачаються на оплату житла, вивчення мови, професійне навчання, перебування дітей біженців у школах та дитсадках, матеріальну допомогу (сума останньої визначається муніципалітетами і коливається від 350 до 800 євро на місяць на особу). Якщо біженець переїжджає до іншого муніципалітету, кошти мігрують разом із ним. Система грантів спрямована на інтеграцію такої категорії мігрантів, як біженці та користувачі гуманітарного захисту. Проте муніципалітет може поширювати її й на інших мігрантів. Мовні курси забезпечуються всім категоріям мігрантів [177].

Принципове ставлення до інтеграції як до двостороннього процесу, впродовж якого мігрант має докладати зусиль до інтеграції в суспільство країни перебування, а суспільство повинно створювати для цього належні умови, знайшло відображення у запровадженні в ряді країн ЄС договірних відносин між мігрантом



та владою. В деяких з них укладання інтеграційного контракту є обов'язковим, а його виконання розглядається як одна з умов надання дозволу на постійне проживання. Воно є також підставою для соціальної допомоги мігрантові, яка в разі невиконання ним своїх зобов'язань може бути зменшена. Спільною і вкрай важливою рисою контрактів між мігрантом і державою є те, що такі документи укладаються індивідуально і містять заходи, потрібні саме певній особі чи сім'ї. Зміст індивідуальної частини контракту складається за участю і з урахуванням уподобань та побажань мігранта. Наприклад, у *Франції* контракт з іммігрантом укладається на рік і може бути продовжений. Документ складається з двох частин. Перша – це зобов'язання мігранта поважати закони і правила країни та відвідувати спеціальні навчальні програми (мовні курси та базовий курс з основ французького суспільства, його цінностей, норм та інститутів), а держава – організувати його навчання. Для мігрантів воно безкоштовне. Зміст другої частини контракту, що складається для кожного прибулого індивідуально, враховує його вікові та освітні характеристики, потребу у соціальній допомозі тощо.

Згідно зі спеціальним Інтеграційним актом *Данії*, основним інтеграційним інструментом є програма, що розробляється місцевою владою для кожного іммігранта. Вона передбачає мовне, професійне навчання, консультування з різних питань, працевлаштування (із виплатою додатково до зарплати коштів, якщо перше робоче місце не забезпечує належного доходу). Впродовж трирічного періоду іммігрант повинен відвідувати спеціальні курси. Залежно від його потреб, увага на них приділяється професійному навчанню чи загальній освіті. Інтеграційні контракти діють доти, доки іммігрант не одержить дозвіл на постійне проживання.

У *Німеччині* передбачено обов'язковий двосторонній контракт з мігрантом з метою посилення його мотивації до досягнення самозабезпечення. До законодавчого введення система пройшла кількарічне випробування стосовно німців-репатріантів та євреїв з колишнього СРСР і повністю підтвердила свою ефективність. Так, серед осіб, з якими було укладено контракт, кількість тих, хто отримував соціальну допомогу через два роки після прибуття, становила 55 %,

тоді як загалом – 68 %, водночас частка зайнятих досягла 25 %, тоді як загалом по групі – лише 12 % [180].

У сфері соціально-економічної інтеграції найважливішими вважаються працевлаштування (у т. ч. самозайнятість) та освіта, оскільки саме вони є запорукою незалежного соціального статусу та найбільш повної участі у житті суспільства. Від зайнятості найчастіше залежить також рівень доходів. Разом із тим рівень зайнятості іммігрантів у країнах Європи зазвичай є нижчим, а безробіття – вищим, ніж у корінного населення (табл. 4.8). Крім того, іммігранти переважно представлені на менш кваліфікованих, непрестижних роботах, у секторах економіки, для яких характерні коливання зайнятості. Проблема не обмежується лише новоприбулими. Так само нижчі, порівняно з місцевим населенням, показники зайнятості мігрантів другого покоління, хоча вони народилися, навчалися у країні перебування, часто мають її громадянство.

Таблиця 4.8

**Рівень безробіття населення віком 25–54 років у ЄС-27  
за місцем народження, статтю та тривалістю проживання, %**

Населення віком 25-54 роки	Народжені у країні проживання	Народжені в інших країнах (іммігранти)	У т. ч. народжені:	
			в країнах ЄС	в третій країнах
ЄС-27	6	10	7	12
Чоловіки	5	10	6	11
Жінки	6	11	9	12
Нещодавні мігранти	-	12	9	14
Мігранти, які проживають постійно понад п'ять років	-	9	7	11

Джерело: [417].

Для забезпечення належного доступу мігрантів до ринку праці частина країн ЄС практикує спеціальні адресні заходи. Інші, щоб попередити стигматизацію мігрантів, ставлення до них як до

категорії населення, що користується особливими привілеями, намагаються вирішити ці питання в рамках загальної соціально-економічної політики, яка стосується усього населення, проте докладають цілеспрямованих зусиль, щоб забезпечити належний доступ іммігрантів до відповідних послуг. Зокрема, у *Швеції* всі державні інституції мають розробляти план поповнення штату працівників з урахуванням урізноманітнення етнічного та релігійного складу населення. Діяла програма, яка дістала назву «введення на робоче місце», спрямована на допомогу особам іноземного походження, які не мають досвіду роботи в країні. Вона передбачала роботу як з працівниками, так і з працедавцями, профорієнтацію, навчання на робочому місці тощо. Особлива увага приділялася жінкам. У *Великій Британії* вдаються до заходів «позитивної дискримінації», наприклад, до прямого рекрутування представників іммігрантських громад, британських громадян іммігрантського походження на державну службу. Починаючи з 2000 р. державні установи зобов'язані виділяти певну частину робочих місць для представників етнічних меншин. Ця ж вимога поширюється і на субпідрядників державних служб [92, с. 286]. Так само у *Бельгії* взято за мету досягти адекватного представництва мігрантів в органах адміністрації. В *Данії* планується забезпечити заповнення не менш як 4 % робочих місць у державному секторі мігрантами та їхніми нащадками.

Для вирішення проблеми зайнятості, уникнення тривалого безробіття чи дискримінації на ринку праці частина мігрантів намагається відкрити свій дрібний бізнес, що підтримується на державному рівні. Разом із тим статистика свідчить, що самозайнятстю охоплено лише 10 % громадян третіх країн, тоді як для усього населення ЄС цей показник становить 15 % [289, с. 28].

Неналежні позиції іммігрантів у сфері зайнятості великою мірою є наслідком нижчого, порівняно з корінним населенням, рівня їхньої освіти (табл. 4.9), а також недостатнього володіння мовою країни призначення. Через це передумовою повноцінного виходу на ринок праці є вивчення мови та підвищення освітнього рівня мігрантів. Це актуально не лише для новоприбулих, а й для дітей та молоді з іммігрантських сімей.

Таблиця 4.9

**Рівень освіти населення віком 20–64 років у ЄС-27 за громадянством, %**

Рівень освіти	Усе населення	Іноземці	У т. ч.:	
			громадяни країн ЄС	громадяни третіх країн
Вища	24	22	26	19
Середня	49	39	45	35
Початкова	27	39	29	45

Джерело: [417].

Освітня система часто недостатньо враховує специфіку учнів-мігрантів. Понад те, у деяких країнах ЄС експерти відзначають таку проблему, як сегрегація іммігрантів в освітній сфері, частково пов'язану з анклавним типом їхнього розселення, а частково з тим, що представники корінного населення воліють віддавати своїх дітей до інших навчальних закладів, коли частка іммігрантів серед учнів зростає. Внаслідок гіршого соціально-економічного становища та проблем в освітній сфері учні з іммігрантських родин вдвічі частіше залишають школу до завершення повного курсу навчання, ніж їхні місцеві однолітки (26,4 та 13,1 % відповідно) [289, с. 22]. Тому основні заходи, спрямовані на освітню інтеграцію мігрантів, передбачають адаптацію дітей мігрантів до шкільної системи, що має забезпечити їхню належну успішність, попередження ранньої відмови від продовження навчання, заохочення здобуття вищих рівнів освіти. Так, в *Австрії* згідно з вимогами закону проводяться антидискримінаційні заходи в усіх школах, для вчителів організують відповідні тренінги. В *Іспанії* саме школи отримують практично половину коштів із державного інтеграційного Фонду, які витрачаються на адаптивні навчальні програми для новоприбулих дітей та їхніх батьків, адресний вчительський супровід учнів-іноземців упродовж початкового періоду перебування в навчальному закладі. У *Португалії* діє спеціальна програма, завдання якої – запобігати відставанню дітей-іммігрантів у навчанні та ранньому припиненню ними шкільної освіти. У країні існують класи, де викладання ведеться мовами прибулих, а португальська викладається

як друга мова. Подібний підхід застосовується в *Швеції*, де за бажанням батьків дитина іноземного походження може розпочати навчання в початковій школі рідною мовою з тим, щоб лише поступово перейти на шведську мову і в такий спосіб підготуватися до навчання на вищих ступенях шкільної освіти. У *Данії* поставлено завдання гарантувати іммігрантській молоді мовні уроки, пристосовані для потреб двомовних дітей, допомогу домашніх репетиторів. У *Німеччині*, оскільки освіта перебуває в компетенції земельних урядів, застосовуються різні підходи. Наприклад, в землі Ессен запровадили мовний тест для дошкільнят за рік до досягнення ними шкільного віку. За незадовільних результатів пропонується відвідувати спеціальні безплатні курси.

Щодо професійного навчання, деякі країни передбачають у програмах початкових курсів для іммігрантів підвищення кваліфікації. Молодим мігрантам надаються послуги з профорієнтації, організується професійне навчання. Причому для тих, хто отримує соціальну допомогу, воно переважно є обов'язковим.

Проте основна увага все-таки надається вивченню мови країни перебування. Адаже у більшості випадків саме недостатнє знання мови є основною причиною низької конкурентоспроможності мігрантів на ринку праці, неможливості повної реалізації їхнього трудового потенціалу та повноцінного доступу до різноманітних суспільних інститутів, передусім освітніх. Мова є одночасно і умовою, і індикатором інтеграції. В суспільствах, де панує сегрегація, іммігранти не відчують потреби вивчати мову. З іншого боку, навіть якщо сегрегації немає, проте цьому питанню держава не приділяє належної уваги, можливостей вивчити мову в мігранта небагато. Тому в *Німеччині*, відповідно до закону 2005 р., мовні курси стали обов'язковими. Лише 2006 р. їх відвідували 115 тис. осіб. Іммігранти, зареєстровані як безробітні, можуть відвідувати мовні курси спеціальної виробничої лексики, що повинно полегшити їм пошук роботи. У *Франції* відвідування занять з французької мови також обов'язкове. Завершення курсів передбачає складання іспитів та одержання сертифікату, необхідного для набуття дозволу на тривале проживання у країні. Курси для відвідувачів безкоштовні та організуються за гнучким розкладом, який

приспосовується до можливостей мігранта. Наприклад, молодим матерям забезпечується догляд за їхніми дітьми, поки вони перебувають на заняттях. У *Швеції* мовні курси поєднуються з професійним навчанням та практикою роботи, що є частиною програми з працевлаштування мігрантів.

Створення умов для вивчення мови країни перебування базується на очікуванні, що мігрант цими можливостями скористається. До цього його спонукають і певні контрольні норми та законодавчі вимоги. Зокрема, знання мови, підтверджене складанням відповідного іспиту, вимагається для набуття дозволу на постійне проживання, тим більше натуралізації.

Окрему проблему становить визнання кваліфікації мігранта, яку він набув на батьківщині, оскільки за невіршеності цього питання (відсутності двосторонньої угоди) мігранти часто змушені виконувати роботу, що не потребує рівня кваліфікації, яким вони володіють (табл. 4.10). Це не відповідає інтересам ані самого мігранта, ані країни перебування. Тому в країнах ЄС розробляються та впроваджуються різні схеми більш повного використання трудового потенціалу мігрантів.

З цією метою у *Швеції* започатковано програму оцінки кваліфікації на робочому місці, яка дає змогу оперативно підтверджувати зарубіжні документи про кваліфікацію та досвід роботи. Іммігрантам пропонується пройти тритижневе стажування за своєю спеціальністю, в ході якого є можливість продемонструвати свої вміння, і отримати після його завершення сертифікат, що підтверджує кваліфікацію [92, с. 287]. До підтвердження кваліфікації спеціалістів з вищою освітою, передусім медичних працівників та педагогів, потребу в яких відчуває ринок праці, залучено провідні університети, які організують додаткові курси для іноземців. У *Португалії* в 2002–2005 рр. реалізовувався проект з визнання кваліфікації лікарів з числа іммігрантів, який передбачав вивчення мови, курс в університеті, 4–9-місячне стажування в медичних закладах та складання кваліфікаційного іспиту [155, с. 59]. У *Німеччині* створено спеціальні структури, які мають займатися визнанням виробничих кваліфікацій, набутих за кордоном, відповідні процедури визначені законодавчо [386, 2011 р., с. 132].

Таблиця 4.10

**Виконання населенням віком 25–54 років робіт, які не потребують наявного освітнього рівня, в ЄС-27 за місцем народження, статтю та тривалістю проживання, %**

Населення віком 25–54 роки	Народжені у країні проживання	Народжені в інших країнах (іммігранти)	У т. ч. народжені:	
			у країнах ЄС	у третіх країнах
ЄС-27	19	34	29	36
Чоловіки	19	32	27	35
Жінки	19	35	30	38
Нещодавні мігранти	-	43	37	47
Мігранти, які проживають постійно понад п'ять років	-	29	24	32

Джерело: [417].

Таблиця 4.11

**Неналежні житлові умови осіб віком 25–54 років у ЄС-27 за місцем народження та статтю, %**

Населення віком 25–54 роки	Народжені у країні проживання	Народжені в інших країнах (іммігранти)	У т. ч. народжені:	
			у країнах ЄС	в інших країнах
ЄС-27	19	23	16	26
Чоловіки	19	23	15	26
Жінки	19	23	17	26

Джерело: [417].

Крім працевлаштування та освіти, важливим індикатором інтеграції є житлові умови мігрантів. Якщо вони гірші, ніж у місцевого населення, це може свідчити про соціальне виключення. Непоодинокі випадки, коли на ринку житла мігранти зазнають прямої і непрямой дискримінації. Приватні власники можуть свідомо відмовляти іммігрантам в оренді квартири, а муніципального житла обмаль. Крім того, нерідко формуються сегрегаційні моделі

розселення прибулих, хоча інколи й важко розрізнити, наскільки житлова сегрегація є результатом дискримінації, а наскільки – наслідком бажання іммігрантів жити поруч із земляками.

Завдання держави полягає в тому, щоб розширити можливості вибору для іммігрантів, а також захистити їхні рівні права на ринку житла. Відновлення та впорядкування депресивних міських кварталів, серед жителів яких високий відсоток іммігрантів, також є важливим заходом поліпшення житлових умов прибулих, що відповідає інтересам усіх городян. Так, в *Іспанії* місцеві органи влади, що відповідають за інтеграцію, гарантують власникам житла, які здають в оренду його іммігрантам, що плата за нього буде внесена, а можливі збитки компенсовані. Один з муніципалітетів *Італії* компенсував власникам житла половину вартості його ремонту, якщо ті погоджувалися здавати його іммігрантам за невисоку ціну впродовж п'яти років [155, с. 35]. Для того щоб запобігти утворенню бідних кварталів, забудованих переважно соціальним житлом, де серед жителів превалюють іммігранти, у ряді країн ЄС практикують надання податкових та інших пільг приватним забудовникам, які будують у таких районах. Мета – створити райони з різними за ціною та формою власності будинками. Такий підхід застосовується у Фінляндії, Великій Британії. У Гамбурзі місцева влада надає житлові субсидії студентам, які погоджуються наймати житло в іммігрантських районах.

Соціальні послуги у країнах ЄС, як правило, надаються незалежно від громадянства за територіальним принципом. Разом із тим мігранти можуть стикатися з труднощами через незнання правил, погане володіння мовою. Тому створюються спеціальні консультативні органи, на які покладено надання впродовж певного часу (2–3 роки) допомоги мігрантові у розв'язанні його проблем. Наприклад, в *Італії* на місцевому рівні створено спеціальну посередницьку службу. В *Ірландії* Служба натуралізації та імміграції діє за принципом «єдиного вікна» щодо надання іммігрантам різноманітних громадських послуг. У *Португалії* існує мережа державних центрів підтримки іммігрантів, які забезпечують їм допомогу у вирішенні різноманітних питань. Зокрема, діє «гаряча лінія» SOS, надаються послуги з термінового перекладу.



Соціально-економічна інтеграція, щоб бути ефективною, має базуватися на надійному правовому статусі мігранта, унеможливленні його дискримінації. Очікуючи від мігранта важкої праці з метою інтеграції в суспільство країни, що приймає, це суспільство мусить забезпечити йому гарантії фундаментальних прав, рівних можливостей [155].

На рівні ЄС та у національних системах права його країн-членів існують розвинені механізми боротьби з дискримінацією прибулих. Більшість держав розробили закони для захисту мешканців різної расової чи національної належності від дискримінації при працевлаштуванні, отриманні освіти, житлового забезпечення, доступу до медичної допомоги. Їх виконання суворо контролюється, у т. ч. спеціально уповноваженими наддержавними та державними органами, наприклад омбудсменами, комісіями чи трибуналами проти дискримінації, а також неурядовими організаціями. З іншого боку, широка просвітницька та інформаційна робота проводиться серед місцевого населення. У ній велику роль відіграють засоби масової інформації, їх виважена та об'єктивна позиція.

Функціональна інтеграція має супроводжуватися культурною. Встановлення атмосфери взаєморозуміння в суспільстві не менш важливе, ніж забезпечення іммігрантам доступу до ринку праці чи певного мінімуму доходів. Досягти культурної інтеграції зазвичай важче, ніж соціально-економічної. Серед іншого і тому, що жодна культура не є єдиною, а складається з багатьох елементів. У цьому контексті європейські суспільства були багатокультурними задовго до масового прибуття іммігрантів. Тому визначити, які ж культурні та етичні цінності є ключовими і мають поділятися іммігрантами, інколи буває непросто. У рамках ЄС основою суспільної єдності проголошуються цінності демократії, верховенства права та прав людини. Поваги саме до них очікують від іммігрантів.

Суть культурної інтеграції полягає у процесі акультурації, тобто культурної адаптації мігранта, пристосування прибулого до традицій та цінностей спільноти, в якій він живе. Якщо раніше від нього очікували реальних культурних змін, то на сьогодні процес акультурації розуміють не так категорично, визнаючи, що він є взаємним.

Адже, взаємодіючи з іммігрантами, приймаюча спільнота абсорбує певні елементи культури прибулого населення.

Акультурацію зумовлюють два основні чинники: рівень визнання необхідності збереження власної культури (і на рівні особи, і на рівні суспільства); рівень і характер контактів іммігрантів (переважно всередині групи чи із ширшим середовищем). Від них залежить вибір однієї з чотирьох можливих стратегій акультурації: асиміляція, сегрегація, маргіналізація та інтеграція [30, с. 127].

Асиміляція розглядається як відмова від збереження своєї культурної ідентичності та повне сприйняття домінуючої культури. Якщо ж самотність зберігається, проте контактів з оточуючою культурою практично немає, йдеться про добровільну сегрегацію. За відсутності достатнього прагнення чи можливості зберегти власну культуру й водночас незначного бажання підтримувати контакти з інонаціональним середовищем обирається маргінальна стратегія акультурації, тобто існування між двома культурами, неналежність до жодної з них. Нарешті, інтеграція полягає у збереженні культурної та етнічної ідентичності водночас із повсякденною взаємодією з культурою етнічної більшості. Зрозуміло, що саме інтеграція є найбільш доцільною стратегією акультурації. Саме на її підтримку має бути спрямована державна політика щодо культурної адаптації мігрантів.

Важливим індикатором, а також засобом культурної інтеграції є рівень та характер контактів з місцевим населенням. Тому влада всіляко сприяє розвиткові взаємодії між корінними і прибулими мешканцями. Відповідні ініціативи заохочують на загальноєвропейському рівні. Радою Європи розроблено спеціальні керівництва щодо політики «позитивної взаємодії». Цей тип відносин передбачає дещо більше, ніж просто толерантність. Інтерактивна взаємодія покликана сприяти більш глибоким взаємовідносинам, які включають взаємну повагу і діалог між окремими особами та групами людей, тим самим зміцнюючи соціальну єдність та солідарність у суспільстві, формуючи почуття належності та спільної ідентичності. Без взаємодії мігранти можуть кінець кінцем опинитися у «паралельному світі», в рамках якого вони матимуть вкрай обмежені зв'язки з іншими людьми і суспільством. За відсутності

особистих контактів легше виникають негативні стереотипи та упередженість. Суспільства прийому також страждають від цього, оскільки не бачать потенціалу іммігрантів, переваги від їх прибуття. Для того щоб взаємодія могла сприяти подоланню цих проблем, вона має бути «позитивною», адже відомо, що мігранти часто стикаються із зовсім іншим її видом, дискримінацією, ворожістю. Позитивна взаємодія не виключає суперечностей та конфліктів, проте передбачає конструктивний діалог з їх подолання.

У відповідь на зростання етнічної розмаїтості суспільства та з метою сприяння культурній інтеграції іммігрантів виникла концепція багатокультурності (*multiculturalism*), що різною мірою знайшла відображення у практичній політиці багатьох демократичних держав. Вона полягає у визнанні культурного плюралізму та його позитивного значення для розвитку культури, а також в усвідомленні необхідності забезпечення спеціального простору, в рамках якого носії різних культурних традицій можуть розвивати свої культури, збагачуючи тим самим культуру всього суспільства.

Концепція багатокультурності вибудовувалася на практиках взаємодії різних культур у Канаді починаючи з 1960-х років, а на початку 1970-х років дістала статус офіційної політики канадського уряду. Вона була спрямована на забезпечення безконфліктного співіснування представників різних етнічних спільнот та взаємодію та розвиток їх різноманітних культур і передбачала низку законодавчих та операційних заходів. У 1988 р. ухвалено Акт про багатокультурність. На федеральному та провінційному рівнях було створено спеціальні адміністративні органи з реалізації цієї політики. Згодом політика багатокультурності була сприйнята й низкою європейських країн. Попри критику багатокультурності, яку висловлювали політичні лідери деяких країн, іншої парадигми позитивного співіснування представників різних культур у рамках одного соціуму наразі не винайдено.

Попри важливість соціально-економічної та культурної інтеграції, це лише сходинки до включення мігрантів у діяльність будь-яких суспільних інститутів країни перебування. Отже, її інститути повинні змінюватися та пристосовувати свою діяльність до дедалі більшого урізноманітнення складу населення. Одним із шляхів

цього вважається рекрутування представників мігрантів до штату таких установ, як поліція, місцева адміністрація, навчальні заклади. З одного боку, це підвищує ефективність діяльності відповідних інституцій у середовищі мігрантів, а з другого – сприяє боротьбі з расизмом та ксенофобією, насильством та дискримінацією на расовому чи етнічному ґрунті.

Важливою складовою інтеграції мігрантів є доступ до процесу демократичного прийняття рішень. Проте всю повноту прав мігранти можуть набути лише у разі натуралізації. Тому доступ до громадянства є важливою, можна сказати, завершальною складовою інтеграційного процесу.

Чисельність мігрантів, які набувають громадянство, найбільша у традиційних країнах імміграції, тобто Канаді, Австралії, США. Натомість в Європі частка натуралізованих іммігрантів набагато менша, на що Європейська Комісія звертала увагу як на ситуацію, що потребує покращення. Гармонізація законодавства ЄС щодо натуралізації відбувається шляхом спрощення процедур його набуття для іммігрантів, які постійно проживають у країні, та їхніх нащадків. Зокрема, скорочується термін проживання іноземця, необхідний для натуралізації. Найбільш ліберальним серед країн ЄС є закон про громадянство Португалії (2006). Наприклад, відмінено вимогу щодо доведення наявності засобів для існування, натомість особам, чий дохід нижчий за прожитковий мінімум, будь-які необхідні для отримання громадянства документи видаються безкоштовно.

Діти мігрантів, які народилися в країні перебування, тобто мігранти другого чи навіть третього покоління, у традиційних країнах імміграції мають право на автоматичне отримання громадянства. Що ж до держав ЄС, то багато з них застосовують т. зв. «генераційний» підхід [381, с. 62]. Так, у Бельгії, Ірландії, Нідерландах, Португалії, Люксембурзі на громадянство можуть претендувати представники третього покоління. Представники ж другого у Франції можуть отримати громадянство лише після досягнення певного віку, а в Бельгії, Німеччині, Ірландії – тільки якщо їхні батьки проживали на території країни легально. У Португалії діти, народжені у країні, навіть якщо їхні батьки є нелегальними

мігрантами, можуть набути громадянство, якщо завершили навчання в початковій школі, що дає підстави вважати, що і вони, і їхні батьки є достатньо інтегрованими в суспільство (адже набуття громадянства дітьми чи не автоматично забезпечує набуття громадянства їхніми батьками).

За відсутності натуралізації забезпечити іноземцеві всю повноту громадянських прав покликана концепція «цивільного громадянства» (*civic citizenship*), відповідно до якої йому гарантуються основні права, обсяг яких після певного часу проживання в державі не може бути меншим, ніж у громадян країни.

У країнах Північно-Західної Європи ще з 1970-х років мігрантам було надано виборче право на місцевому рівні. Громадяни країн ЄС, які проживають в іншій державі співдружності, можуть брати участь у місцевих виборах будь-де в Євросоюзі. Громадяни ж третіх держав користуються такою можливістю у 15 державах – членах ЄС (Бельгії, Греції, Данії, Ірландії, Іспанії, Литві, Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Словенії, Словаччині, Угорщині, Фінляндії, Чехії, Швеції) [381, с. 60].

Їхня участь, однак, залишається значно меншою, ніж у місцевого населення. Тому влада намагається заохотити мігрантів до використання виборчого права шляхом проведення інформаційних кампаній, реєстрації виборців тощо. Також заохочується залучення іммігрантів до профспілок, спортивних чи культурних асоціацій тощо. Участь мігрантів у громадському житті стимулюється шляхом розвитку їхніх об'єднань. За висновком МОМ, що базується на порівняльному аналізі ситуації в низці європейських міст, влада має вкладати кошти в самоорганізацію мігрантів як засіб їхньої інтеграції у громадське життя. Що більше іноземців, які проживають у тій чи іншій країні, створюють власні об'єднання, то більше вони довіряють державним структурам і беруть участь у політичній діяльності. Що більше уряд підтримує, консультує і надає послуги іммігрантам через ці організації, то ймовірніше, що вони будуть ефективними акторами громадського життя.

Таким чином, по-перше, в європейських країнах панує розуміння нерозривного зв'язку між міграцією та інтеграцією, політика інтеграції стала невід'ємною частиною міграційної політики. По-друге,

зростає усвідомлення, що інтеграційний процес складний і тривалий. Він стосується не лише власне іммігрантів, а й їхніх дітей, місцевого населення, суспільства загалом. По-третє, інтеграція є комплексним процесом, усі складові якого переплетені й взаємопов'язані, відповідно, інтеграційні заходи повинні мати всебічний характер, бути інкорпорованими практично в усі сфери діяльності держави. Зарубіжний досвід політики інтеграції вкрай важливий для України, де відповідна політика по суті відсутня. Адже саме інтеграція є умовою позитивного впливу міграції, тоді як за її відсутності негативні наслідки прибуття чужинців будуть неминучими для суспільного буття.

## 4.12. ПРОТИДІЯ НЕЗАКОННІЙ МІГРАЦІЇ

Протидія незаконній міграції посідає ключове місце серед напрямів міграційної політики національних держав з кількох причин. По-перше, управління легальною міграцією без протидії нелегальній не може бути ефективним. По-друге, дешева праця незаконних мігрантів може призвести до падіння загального рівня зарплат, погіршення умов праці, незацікавленості працедавців у модернізації виробництва, що суперечить інтересам суспільства. По-третє, нелегальна міграція пов'язана з надексплуатацією, порушенням людських прав, торгівлею людьми, часто вона контролюється організованою злочинністю, що погіршує криміногенну ситуацію, не може не становити загрозу національній та суспільній безпеці.

До незаконних мігрантів належать іноземці, які перебувають у невизначеному стані та не відповідають вимогам щодо в'їзду, перебування чи здійснення економічної діяльності, встановленим державою, в якій вони перебувають. Тобто їх можна поділити на три групи. Першу становлять іноземці, які в'їжджають до країни незаконно, таємно перетинаючи кордони. Саме цю категорію прийнято називати нелегальними мігрантами. До другої групи належать особи, які хоча й прибувають на законних підставах, наприклад, за туристичною візою, однак залишаються у країні після завершення її чинності. До них доцільніше застосовувати термін мігранти з неурегульованим статусом (*irregular migrants*). До третьої групи належать мігранти, які в'їхали та проживають у зарубіжній державі цілком законно, проте займаються економічною діяльністю,

працюють у супереч встановленим у державі правилам (наприклад, особи, які прибули за туристичною візою або у безвізовому режимі, проте впродовж дозволеного періоду її дії (перебування) працюють без оформлення трудових відносин).

Хоча уряди країн світу одноставні в негативному ставленні до незаконної міграції, попри значні зусилля у боротьбі з нею чисельність мігрантів без належного правового статусу залишається значною. Це вимагає пошуків ефективних підходів до розв'язання проблеми. Оцінка результатів відповідної політики привела до висновку, що керівним її принципом має стати комплексність, яку, по-перше, слід розуміти як взаємодію між усіма країнами, що стикаються з незаконною міграцією, тобто країнами походження, призначення та транзиту. По-друге, комплексність полягає в комбінації правоохоронних та інших заходів, зокрема таких, як боротьба з неформальною економікою та «чорним» ринком праці, захист людських прав мігрантів, незалежно від їхнього правового статусу, відкриття ширших каналів для легальної міграції. По-третє, комплексний підхід передбачає протидію нелегальній міграції на всіх стадіях міграційного процесу, тобто у країні походження, при видачі віз та перетині кордонів, під час перебування мігрантів у країнах призначення шляхом захисту їхніх прав та легалізації, а також у процесі та після їхнього добровільного чи примусового повернення на батьківщину.

Боротьба з незаконною міграцією зазвичай відбувається за трьома напрямками. Перший з них контрольно-правоохоронний і спрямований на посилення міграційного контролю, а також на виявлення та знешкодження злочинних угруповань, які займаються незаконним переправленням мігрантів. Другий полягає в організації повернення виявлених нелегальних мігрантів на батьківщину, а третій – у врегулюванні правового статусу тих нелегалів, видворення яких неможливе.

Більшість людських, технічних та фінансових ресурсів держави спрямовують на здійснення як зовнішнього, так і внутрішнього міграційного контролю. Передусім це заходи візової політики та прикордонного контролю. При оформленні в'їзної візи до громадян країн, які є постачальниками великої кількості нелегальних



мігрантів, можуть висуватися додаткові візові вимоги, наприклад, надання гарантій повернення на батьківщину, навіть у вигляді грошової застави, або обов'язкова вимога відмічатися після повернення на батьківщину в консульстві, яке видало візу, як умови звернення за візою надалі. Ефективність візового контролю значно підвищується завдяки використанню автоматизованих баз даних, куди вносяться відомості про іноземців, які зверталися за візою, відвідували країни, та про будь-які здійснені ними правопорушення. Велике значення має обмін такою інформацією між країнами.

Пункти перетину кордону забезпечуються сучасним обладнанням перевірки документів, у паспорти включаються мікрочіпи з біометричними даними. Процедура перевірки відбитків пальців застосовується на кордонах США, Великої Британії, Німеччини тощо. В умовах постійного зростання чисельності міжнародних пасажирів тотальний прикордонний контроль дедалі більше поступається вибіркового, який здійснюється на підставі попередньо зібраних оперативних даних. Наприклад, інформація про пасажирів передається до служби безпеки США уже тоді, коли вони реєструються в порту вибуття. Система попередньої перевірки на основі автоматизованих баз даних запроваджена в Австралії, Новій Зеландії, Великій Британії. В ЄС досягнуто домовленість про розміщення представників міграційних служб у зарубіжних портах. Наприклад, британські офіцери здійснюють контроль пасажирів швидкісного потягу *Eurostar*, що курсує тунелем під Ла-Маншем, ще на континенті, а їхні французькі та бельгійські колеги роблять те ж саме, коли потяг вирушає з Лондона.

З метою посилення прикордонного контролю застосовуються санкції проти перевізників, які, відповідно до Конвенції з міжнародних цивільних перевезень, повинні контролювати наявність у пасажирів необхідних документів. Якщо на борт взято особу з недійсними документами, перевізник сплачує штраф і зобов'язаний транспортувати недокументованого пасажирів у пункт вибуття. В деяких країнах перевізник може навіть бути покараний позбавленням волі (Нідерланди, Канада) [92, с. 253].

В арсеналі заходів внутрішнього міграційного контролю провідне місце належить санкціям проти працевлаштувачів, які

використовують працю нелегальних іноземців. У Великій Британії, наприклад, величина штрафу становить 10 тис. фунтів стерлінгів за кожного працевлаштованого нелегала [380, с. 222]. У деяких інших країнах, крім штрафу, порушника примушують виплатити всі податки та соціальні внески, які він не сплатив завдяки найму нелегалів, а також фінансувати його депортацію. Дослідники, однак, зазначають, що у випадках, коли праця нелегалів сприймається суспільством як необхідна, особливо в певних секторах (наприклад, сільському господарстві на півдні США), влада дуже помірно застосовує санкції проти працедавців [80, с. 17].

Результатом внутрішнього контролю має бути повернення незаконних мігрантів на батьківщину. Проте це потребує значних зусиль і коштів. Підраховано, наприклад, що видворення однієї особи з Іспанії до Сенегалу коштує 2,5 тис. дол. США, до Еквадору – 4,9 тис., а до Китаю – 8,6 тис. [380, с. 223]. Крім фінансових чинників, на заваді реалізації рішень про видворення стоїть проблема ідентифікації особи, відсутність у багатьох нелегалів документів для перетину кордону, незгода країни походження чи попереднього проживання прийняти мігранта. В деяких випадках депортація визнається неможливою через міркування гуманітарного характеру – хворобу, вагітність тощо. Неповнолітні особи без супроводу дорослих можуть бути депортовані лише за умови, якщо є можливість повернути їх у їхні сім'ї і у країні, куди їх депортують, вони матимуть належні умови.

Правоохоронні органи у першу чергу займаються примусовим видворенням осіб, які підозрюються в тероризмі чи кримінальній діяльності. Щодо інших незаконних мігрантів приймається рішення про добровільне повернення, що менш витратне і більш прийнятне з точки зору людської гідності мігранта. Йому надається час для добровільного виїзду (від 7 до 30 днів). Однак здійснити його він може не завжди (немає документів, немає коштів). Тому в низці держав діють програми добровільного повернення для нелегальних мігрантів, жертв торговців людьми, шукачів притулку, яким відмовлено у наданні статусу, в рамках яких їм надається допомога у відновленні документів, фінансується дорога. Вони зазвичай передбачають також підтримку реінтеграції поверненця на батьківщині, зокрема, надання певних коштів для облаштування або відкриття

власної справи і забезпечення самозайнятості. Засобом заохочення до добровільного повернення є скорочення або й відміна терміну заборони повторного в'їзду. Допомогу в разі добровільного повернення надає Міжнародна організація з міграції.

Примусове видворення відбувається відповідно до норм національного законодавства та міжнародних домовленостей – угод про реадмісію. Процедура депортації застосовується, якщо іноземець не виконав припису залишити територію держави, якщо він скоїв кримінальний злочин або становить загрозу громадській безпеці. Рішення про депортацію може бути оскаржене, що зазвичай призупиняє його виконання. Як правило іноземець, депортований з країни, позбавляється права в'їжджати на її територію впродовж певного часу – здебільшого до п'яти років.

У деяких випадках необхідним елементом вислання мігранта може бути взяття під варту, до чого вдаються, якщо його особа не встановлена, є підстави підозрювати, що він намагатиметься переховуватися. Як правило, утримання під вартою дозволяється тільки за рішенням суду, а його строки законодавчо обмежені, зазвичай шістьма місяцями. Дітей та сім'ї затримують лише у крайньому випадку. У будь-якому разі йдеться про адміністративний арешт, який не означає, що мігрант є злочинцем. Такий затриманий не може перебувати у місцях позбавлення волі разом з іншими ув'язненими.

Проте міжнародний досвід свідчить, що вкрай дорогі для суспільства контрольні заходи є водночас недостатніми і не можуть помітно поліпшити ситуацію. Наприклад, на протидію нелегальній міграції витрачалася половина коштів, які виділялися Службі імміграції та натуралізації США. Упродовж 20 років ця сума зросла у 20 разів: 250 млн дол. у 1980 р. і 5 млрд дол. – у 2000 р. За цей же період чисельність нелегальних іммігрантів у країні збільшилася з 3 до 9 млн осіб. Найретельніший прикордонний контроль, найжорсткіші санкції за незаконне перебування та працевлаштування іноземців не можуть покласти край незаконній міграції. В умовах глобалізованого світу, де нерівномірність розвитку окремих країн та регіонів зберігається, переміщення населення обумовлені об'єктивно. Тому єдиною реальною альтернативою нелегальній міграції може бути міграція легальна, регульована, організована.

Одним із засобів перетворення незаконної міграції на законну є врегулювання правового статусу нелегальних мігрантів, що вже перебувають на території. Це т. зв. кампанії з легалізації (регуляризації, нормалізації) або ж імміграційні амністії.

Найбільша імміграційна амністія мала місце в США, де відповідно до закону 1986 р. було легалізовано 2,7 млн мігрантів. У 1990-ті роки було здійснено принаймні 21 програму легалізації, в деяких країнах неодноразово (у Бельгії, Греції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Португалії, Франції, Швейцарії, Габоні, Венесуелі, Малайзії, Коста-Ріці, Таїланді), що дало змогу легалізуватися понад 2,7 млн нелегальних мігрантів. Після 2000 р. відбулися ще 14 імміграційних амністій (у Греції, Іспанії, Італії, Португалії, Аргентині, Венесуелі, Південній Кореї, Таїланді), які забезпечили легалізацію 2,6 млн осіб [246, с. 51]. Остання – найбільша – легалізація мігрантів у Європі відбувалася в 2005 р. у Іспанії, де внаслідок цього кількість іноземців, які мали законні підстави для перебування, збільшилася на 670 тис. осіб.

Крім разових кампаній, законодавство низки країн передбачає постійну легалізацію деяких категорій мігрантів. Наприклад, нелегальний мігрант у Великій Британії може врегулювати своє становище, якщо доведе, що він прожив у державі понад 14 років, а у Франції – 10 років. У Бельгії можуть звертатися по документи шукачі притулку, прийняття рішення за клопотаннями яких невинувато затяглося, хворі особи, ті, хто тривалий час перебуває у шлюбних чи партнерських стосунках з громадянами країни або іноземцями, які проживають тут легально [80, с. 51].

Причини, які спонукають держави до проведення імміграційних амністій, – передусім економічного, а також соціального та політичного характеру. По-перше, легалізація нелегальних працівників сприяє скороченню тіньової економіки, збільшенню надходжень податків, оздоровленню економічного клімату. По-друге, вона звужує базу для криміналу та корупції, порушень прав людини. По-третє, – виправляє ситуацію, що склалася внаслідок вад міграційної політики, покращує умови для запровадження ефективних процедур регулювання міграційних процесів у майбутньому (амністії часто проводяться паралельно з ухваленням нового, удосконаленого

міграційного законодавства). По-четверте, сприяє оздоровленню суспільного клімату шляхом ліквідації можливостей для дискримінації мігрантів, зворотною стороною якої є прояви расизму та ксенофобії з боку місцевого населення. Насамкінець, легалізація забезпечує уряди інформацією про реальну кількість мігрантів, їхній склад, шляхи проникнення у країну, регіони розміщення та сфери зайнятості, що є необхідною передумовою для розроблення адекватних управлінських рішень. Тому імміграційні амністії є прагматичним, а не добродійним кроком. До них вдаються, коли затримання і депортація нелегальних мігрантів є неможливими (як через високу вартість, так і тому, що багато з них не можуть бути депортованими з гуманітарних міркувань) [80, с. 28].

При легалізації застосовується низка критеріїв, ця процедура не є автоматичною. Так, у всіх кампаніях з легалізації могли взяти участь лише ті мігранти, які не вчиняли кримінальних дій (як у країні перебування, так і в країні походження). Звертатися за врегулюванням статусу, як правило, могли лише ті, хто перебував у країні визначений час: для легалізації 1986 р. у США було необхідно прожити тут не менше п'яти років; у більшості європейських країн строк проживання обмежувався 3–6 місяцями.

Наступна важлива умова – наявність у іноземця роботи та, відповідно, джерел доходу. Так, під час легалізації 2001 р. у Португалії заявник мав представити трудовий контракт. У Греції від нього вимагалося надати докази сплати соціальних внесків та отримання впродовж принаймні 40 робочих днів мінімальної зарплати [205]. У 2005 р. в Іспанії умовою дозволу на перебування був трудовий контракт на наступні шість місяців. Для працівників сільського господарства його термін зменшувався до трьох місяців. Іноземці, які працювали у сфері обслуговування (домашня прислуга) неповний робочий день або поєднували роботу в кількох будинках, мали надати контракт, відповідно до якого їх робочий тиждень становив щонайменше 30 годин [108].

Територіальні, часові та економічні критерії, крім іншого, мають соціальний зміст. Вони демонструють, наскільки іноземець інтегрований у суспільство. Доказами міцних соціальних зв'язків з країною перебування і додатковими підставами для легалізації у деяких

державих слугували також наявність дітей, народжених у країні перебування, або дітей шкільного віку, які навчаються в місцевих школах, шлюбні відносини (як офіційні, так і неофіційні) з громадянами або іноземцями, які постійно проживають у країні.

Важлива група критеріїв – гуманітарні. Вони застосовувалися або разом з іншими критеріями, або до окремих категорій іноземців. Здебільшого ними керувалися щодо осіб, які не підпадають під визначення біженців, що міститься в Конвенції ООН 1951 р., проте не можуть повернутися на батьківщину. Зокрема, у Франції, Бельгії, Нідерландах на отримання дозволу на проживання можуть претендувати особи, за клопотанням яких про статус біженця рішення не приймалося впродовж трьох-чотирьох років. У цих країнах, а також у Німеччині та Великій Британії висланню не підлягають нелегальні мігранти, які страждають на серйозну хворобу, не лише тоді, коли вони є нетранспортабельні за станом здоров'я, а й у випадку, якщо вони не отримають належного лікування на батьківщині, що становитиме ризик для їхнього життя.

Порядок легалізації зазвичай встановлювався законодавчими актами, найчастіше законами, подеколи – урядовими постановами. Кампанії проводилися після ретельної організаційної підготовки. Наприклад, в Іспанії для проведення легалізації було розширено штат компетентних органів, створено 267 додаткових робочих місць, розгляд усіх інших міграційних справ призупинено.

Важливою складовою підготовки, як правило, була широка інформаційна кампанія, що мала донести необхідну інформацію до адресної групи. Як до поширення інформації, так і до самої легалізації широко залучалися неурядові організації, соціальні партнери. Це сприяло вирішенню ще одного важливого питання – підвищення рівня довіри до заходів держави. Наприклад, в Іспанії 2005 р. було створено 700 недержавних консультативних пунктів по всій країні. У США прийомом документів займалися неурядові організації та адвокатські контори, що отримали спеціальні ліцензії від міграційної служби і створили з цією метою 977 агентств. У Греції було сформовано спеціальний комітет, який складався з представників місцевих органів влади, інспекції праці, профспілок та спілок підприємців, поліції, очолював його суддя. У Бельгії до прийняття

рішення залучалася Комісія з регуляризації – незалежний орган, до складу якого, крім державних службовців, входив представник пра-возахисної НУО [220].

Однак головним у забезпеченні впевненості іммігрантів, що звернення до властей не призведе до санкцій за нелегальне перебування, є державні гарантії. Наприклад, у США в законі було прописано, що повідомлена нелегальними мігрантами інформація може використуватися лише в цілях легалізації. Державні службовці давали присягу про нерозголошення отриманих відомостей. Надавати їх компетентним органам дозволялося лише за санкцією прокурора в разі необхідності розкрити тяжкий злочин. Порушення присяги загрожувало штрафом у 10 тис. дол. [55, с. 268]. Важливою складовою гарантій є тимчасовий дозвіл на перебування в країні на час, поки за клопотанням про легалізацію не прийнято рішення, що передбачає також і дозвіл на працевлаштування, крім того, означає призупинення наказу про депортацію, якщо такий було видано.

У процедурах легалізації, застосованих у різних країнах, зазвичай визначався строк, упродовж якого іммігранти могли заявити про себе. Здебільшого цей термін становив від двох місяців до року. Проте, враховуючи різні життєві ситуації, наприклад, зміну місця роботи чи проживання, у виняткових випадках клопотання могли бути прийняті і після завершення визначеного строку. Зокрема, в Іспанії, у разі отримання відмови в легалізації з вини працедавця, який не оформив чи не повністю сплачував соціальні внески за робітника, іммігрантові дозволялося ще раз спробувати легалізуватися, подавши інший трудовий контракт, навіть тоді, коли термін легалізації минув.

При організації міграційних амністій враховувалося, що представити документальне підтвердження відповідності висунутим вимогам нелегальним мігрантам непросто. Тому зазвичай приймалися також і непрямі докази. Наприклад, в Італії це були документи, видані гуманітарними організаціями, в яких зазначено прізвище заявника, шкільні документи, навіть звичайна пошта. В Іспанії, де для легалізації вимагалася реєстрація в муніципалітеті за місцем проживання на певну дату, враховували, що нелегали часто її уникали, побоюючись видворення з країни. Тому було дозволено

реєструватися заднім числом, подаючи для підтвердження свого перебування у країні медичні картки, накази про вислання, офіційну відмову в реєстрації або клопотання про надання статусу біженця. У Франції факт проживання міг бути засвідчений свідками. У США поряд із цим приймалися банківські довідки, квитанції про сплату комунальних послуг, медичні довідки, церковні записи тощо.

Лібералізуючи вимоги до документів, влада усвідомлювала ризик їх фальсифікацій, поширення корупції, продажу трудових контрактів тощо. Тому вживалися заходи із запобігання зловживанням. Наприклад, в Іспанії було створено єдину базу даних поданих клопотань. Особливу увагу компетентні органи звертали на клопотання від працівників щойно створених фірм чи фірм, де було працевлаштовано багато нелегалів, а також на приватних осіб, які декларували найм численної іноземної прислуги.

Важливий момент процедури – мова. Хоча здебільшого документи приймалися мовою країни перебування, в Іспанії та Греції допускалося їх оформлення іншими мовами. У Франції, Великій Британії, Німеччині, Бельгії іноземець міг скористатися послугами перекладача.

Після завершення процедури прийому документів компетентні органи розглядали клопотання і приймали за ними рішення. Якщо воно позитивне, оформлювався тимчасовий, а то й постійний дозвіл на перебування, який передбачав водночас і дозвіл на працевлаштування. Найчастіше такий дозвіл видавався на рік з можливістю його продовження. Зазвичай він давав право – після певного строку легального проживання – об'єднатися з сім'єю, а згодом – отримати дозвіл на постійне проживання. У Греції легалізація була двоступеневою. Спочатку мігранту видавалася т. зв. «біла картка», яка давала право на піврічне перебування у країні. Потім, після проведення додаткових процедур, вона замінювалася на «зелену картку», тобто дозвіл на перебування тривалістю від одного до п'яти років.

Частка заявників, які змогли врегулювати свій правовий статус під час міграційних амністій, надзвичайно висока. Однак певна частина з них отримувала відмови. Такі особи мали виїхати з країни. Наприклад, в Іспанії їм надалося для цього 15 днів (у особливих випадках – 90 днів). Водночас відмову в легалізації можна було оскаржити і у вищому органі управління, і в суді.



Періодичне проведення кампаній легалізації в багатьох країнах, а також внесення до законодавства низки держав відповідних постійних процедур (у Франції, Німеччині, Бельгії) доводять доцільність таких методів. Водночас імміграційні амністії зазнають і значної критики. Їх противники вважають, що таким чином держави фактично заохочують мігрантів до порушень, не зменшують, а, навпаки, збільшують обсяги нелегальної міграції, а отже, і загрози національній безпеці та правам людини. Крім того, дослідники звертають увагу на те, що кампанії з легалізації спричинюють поширення думки про нездатність держави контролювати свої кордони, про міграцію як про небезпечне нашестя, чим посилюється мігрантофобія, породжується замкнене коло: обмеження імміграції – нелегальна міграція – амністія – нове обмеження [80, с. 249]. Тому зазвичай аналітики наполягають, що проведення імміграційних амністій має сенс лише в комплексі інших заходів зовнішнього та внутрішнього міграційного контролю, удосконалення міграційної політики та механізмів її реалізації.

Огляд політичних рішень щодо запобігання нелегальній міграції наочно ілюструє очевидний дисбаланс на користь країн призначення, які найбільше зацікавлені у зменшенні нелегального припливу іноземців і мають для цього необхідні ресурси. Роль країн походження у цьому сегменті помірна і загалом підпорядкована. З метою протидії нелегальній міграції тут використовуються інформаційні кампанії щодо її ризиків. Важливими елементами відповідної політики є контроль за рекрутинговими агентствами через механізм ліцензування їх діяльності та перевірки виконання ліцензійних вимог, а також переслідування осіб та організацій, які займаються злочинним бізнесом – незаконним транспортуванням людей за кордон, торгівлею людьми. В деяких державах застосовується адміністративний контроль за виїздом громадян, які повинні отримати дозвіл компетентних властей для виїзду з країни. Це, однак, суперечить демократичним принципам і може мати негативні наслідки, оскільки процедурні складності з оформленням документів можуть спонукати скористатися послугами перемитників.

Очевидно, що основна причина нелегальної міграції полягає в бідності, безробітті, соціальному виключенні на батьківщині.

Тому зупинити її може лише інтенсифікація розвитку країн походження, і будь-які контрольні заходи країн призначення за ефективністю поступатимуться наданню підтримки цьому розвитку. За висловом президента Мексики, один кілометр шосе, прокладений у депресивних регіонах країни, стримуватиме нелегальну міграцію до США набагато ефективніше, ніж десятки кілометрів суперстїни, збудованої на кордоні.

Найнадійнішим засобом запобігання нелегальній міграції є тісна співпраця між країнами походження, призначення та транзиту, надання їм для цього необхідної допомоги з боку розвинених держав [380, с. 314]. Зокрема, через механізми технічної та фінансової допомоги країнам походження їх спонукають до розбудови сфери державного регулювання міграціями, посилення міграційного контролю. Допомога надається в розбудові кордонів, підготовці кадрів, розробленні відповідного законодавства. Готовність до відповідної співпраці заохочується розширенням каналів для легальної міграції, що ставиться у залежність від застосування належних зусиль із боротьби з нелегальною міграцією. Наприклад, Італія виділяє квоти для імміграції країнам, з якими вона уклала угоди в міграційній сфері, зокрема про реадмісію. Швейцарія висуває відповідні вимоги при виділенні міжнародної допомоги.

Таким чином, співпраця у сфері запобігання нелегальній міграції не лише відкриває можливості для модернізації управління міграційними процесами, а й сприяє розвитку країни в цілому. Одним із важливих висновків із зарубіжного досвіду для України є необхідність активізувати міжнародне співробітництво. З числа механізмів, які використовуються у протидії нелегальній міграції, варті вивчення та використання також досвід зарубіжних держав у проведенні імміграційних амністій.

Розділ V

## **МІГРАЦІЙНА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ: ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ТА ОСОБЛИВОСТІ**

У розділі подано огляд розвитку міграційних процесів в Україні доби незалежності, запропоновано їх періодизацію, проаналізовано вплив міжнародних міграцій на кількісний та якісний склад населення України. Окрему увагу приділено трудовій міграції за кордон та її наслідкам як найбільш потужному й суспільно значущому міграційному потоку сучасності.

## 5.1. ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Міграційні процеси характеризуються доволі високою інерційністю, на їх інтенсивність та спрямованість впливають історичні зв'язки, структура населення, що сформувалася в результаті попередніх міграцій. Тому для розуміння логіки сучасних переміщень варто коротко нагадати про деякі історичні факти.

Передусім треба зазначити, що ще з часів античних міст Причорномор'я та великого переселення народів міграції справили значний вплив на склад населення України. Захід і Схід, варяги та половці, як і представники багатьох інших народів, залишили свій слід на її території. У XIV–XVI ст. колонізація Дикого Поля була важливим чинником формування української нації, а отже, й українсько-козацької держави. Заселення та господарське освоєння південно-східних степів перетворилося на могутній рушій економічного, демографічного, етнокультурного розвитку.

У пізніші часи яскравий відбиток на обсяги та спрямованість міграцій населення України мали відсутність державності, бідність та безземелля. Країна постачала людські ресурси для задоволення потреб метрополій, натомість отримувала на своїй території носіїв імперської влади, мови, культури.

У XIX – на початку XX ст. населення України включилося в загальноєвропейські відцентрові міграційні потоки, що отримало назву «першої еміграційної хвилі». Так, міграція із Галичини, Буковини, Закарпаття, що належали Австро-Угорщині, до інших провінцій імперії, наприклад, анексованої 1908 р. Боснії та за океан,

охопила понад 7% населення [94, с. 17]. До початку першої світової війни понад 400 тис. українців виїхали до США, 170 тис. – до Канади.

У складі Російської імперії кількість українських переселенців 1895–1913 рр. на Схід становила щонайменше 2 млн осіб. Українські селяни освоювали Північний Кавказ, Нижнє Поволжя. Клином простягнулися українські села через Урал, Казахстан, Алтай аж до Тихого океану.

«Друга еміграційна хвиля» припадає на міжвоєнний період. Унаслідок поразки національно-визвольної революції 1917–1920 рр. економічна еміграція доповнилась політичною. За кордоном опинилися її активні учасники, політики, військові, інтелігенція – до 100 тис. осіб. У радянській імперії в міграційних потоках, спрямованих на освоєння віддалених територій, помітний сегмент становили недобровільні міграції. Не менше 1 млн розкуркулених селян зазнали висилки в період колективізації. З 1926 до 1939 рр. у результаті переселенських акцій з України виїхали майже 3 млн осіб. Водночас в Україну з інших республік, передусім з Росії, організовано переміщувалися люди, які мали поповнити людські втрати внаслідок голодомору 1932–1933 рр., репресій та депортацій, міграційний баланс за міжпереписний період мав додатне значення – 600 тис. осіб.

Друга світова війна та її наслідки викликали «третю хвилю» еміграції. У західному напрямку вона була або примусовою, або політичною (на каторжні роботи до Німеччини забрали понад 2 млн осіб, обсяг політичної еміграції оцінюється щонайменше у 100 тис. осіб). Еміграція у східному напрямку складалася з кількох компонентів: вимушена евакуація та біженство воєнних часів; організоване спрямування робочої сили на освоєння віддалених територій; репресивні депортації противників радянської влади та «ненадійного» з її точки зору населення. В 1939–1940 рр. із західноукраїнських областей було депортовано до 1 млн осіб, за 1944–1952 рр. виселено понад 200 тис. осіб, звинувачених у зв'язках із національно-визвольним підпіллям [47, с. 115; 14, с. 27]. Станом на 1 січня 1953 р. у національному складі 1,8 млн дорослих спецпоселенців українці посідали третє місце (після німців і чеченців). Водночас

серед засланих українці були на другому місці (після росіян) і становили 20 % [36, с. 161].

Крім українців, незаконної депортації зазнавали представники інших етносів. З етнічної карти України зникали цілі народи. Ще в 1936 р. почалося виселення поляків з прикордонних до Польщі територій «як політично неблагонадійних». У 1940–1941 рр. із Західної України були виселені так звані польські «осадники» (в основному колишні військові польської армії та державні службовці, яким у 1920-ті роки уряд Польщі надав тут земельні ділянки з метою зміцнення польського впливу) і біженці, які рятувалися від фашистських загарбників у Галичині і на Волині після початку Другої світової війни. Активно проводилось виселення німецьких колоністів. Радянсько-німецький пакт обумовив переселення до Німеччини більшості німців, які проживали в Західній Україні (понад 200 тис. осіб), що відбувалося під наглядом спільної радянсько-німецької комісії. Масова депортація німців на Схід розпочалася влітку 1941 р. Загальна чисельність депортованих перевищувала 450 тис. осіб. У травні–червні 1944 р., «з огляду на небажаність проживання кримських татар по прикордонній смузі Радянського Союзу», як говорилося в доповідній записці Л. Берії на ім'я І. Сталіна, депортації зазнали близько 200 тис. представників цієї національності. З Криму були депортовані також 38 тис. вірменів, греків, болгар [13, с. 32; 102, с. 77; 15, с. 57].

Лише умовно добровільним можна вважати повоєнний обмін населенням між Україною та Польщею. У 1945–1946 рр. у Польщу з Західної України відповідно до міжурядових домовленостей виїхали понад 800 тис. поляків, натомість в Україну було виселено до півмільйона етнічних українців [12, с. 101].

Вихідці з України залишали рідні місця не лише як жертви режиму, а й як його носії: для служби в армії по всій території СРСР або й за його межами, для виконання «цивілізаційних» завдань як фахівці та керівники різних рівнів на окраїнах Радянського Союзу. Порівняно добре підготовлена та освічена українська робоча сила широко залучалася для господарського освоєння слабо заселених віддалених регіонів СРСР шляхом організованих наборів, сільськогосподарських переселень, мобілізації молоді на новобудови

за комсомольськими путівками, направлення на навчання і розподілу молодих спеціалістів – випускників вищих і середніх спеціальних навчальних закладів. Наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років до зони безперервного переселення за межі республіки належали 15 областей Заходу, Центру і Північного Сходу України [34, с. 46]. Наймасштабнішим з організованих переселень повоєнних часів було освоєння цілинних земель. Наприкінці 1960-х – у 1970-ті роки найбільший виїзд здійснювався на нафтогазові родовища Західного Сибіру, дещо пізніше – у зону будівництва Байкало-Амурської магістралі.

Разом з виїздом існував численний в'їзд в Україну. Крім повернення вихідців з України, він формувався за рахунок переселенців з інших республік СРСР. Через сприятливі кліматичні умови, порівняно вищий рівень соціально-економічного розвитку Україна завжди була привабливою для іммігрантів. Канали в'їзду були в основному тими ж, що і виїзду: армія, навчання, працевлаштування. Після Другої світової війни значний приплив населення з інших республік СРСР, в основному з Росії, мотивувався необхідністю відбудови зруйнованого господарства. У західних областях імміграція мала слугувати посиленню позицій радянської влади. Так, у 1944 р. серед росіян у Львівській області керівні працівники радянських органів становили 17,7 %, партійних – 13,2 %, у НКВС, НКДБ, судах і прокуратурі працювали 48,3 % переселенців [85, с. 85]. Складовою «радянзації» краю, а також прив'язки економіки до загальносоюзного господарського комплексу було переведення сюди або спорудження нових підприємств. Це супроводжувалося численними переселеннями робітників та спеціалістів, що далеко не завжди було пов'язане з їх дефіцитом в Україні, оскільки відбувалося одночасно з направленням випускників українських вишів за межі республіки. Наприклад, Львівська політехніка у 1954 р. відрядила за межі України 40 % випускників, а її інженерно-будівельний та радіотехнічний факультети – відповідно 50 і 70 % [84, с. 112], хоча в умовах індустріалізації спеціалісти були вкрай потрібні.

Однією з важливих ознак обміну населенням між Україною та іншими республіками СРСР була його масовість. В останнє десятиліття існування СРСР щорічно обсяги міграційного обороту, тобто

суми прибуття та вибуття, сягали півтора мільйона осіб. Другою характерною рисою міжреспубліканських міграцій був неодмінно додатний для України міграційний приріст. Упродовж 1950-х років він забезпечив понад 10 % усього приросту населення, а у 1960-ті роки – 12 %. У 1970-ті роки за показником міграційного балансу Україна поступалася лише Росії, куди на той час почалося повернення російського населення із Закавказзя та Середньої Азії. В 1980-ті роки міграційний приріст забезпечив 8 % усього приросту населення. Високе додатне міграційне сальдо зберігалося в умовах, коли воно змінилося на від'ємне в більшості радянських республік.

У структурі міграційного приросту в останнє десятиліття існування СРСР переважали переселенці з Казахстанського, Уральського, Середньо-Азіатського, Центрально-Чорноземного, Північно-Кавказького регіонів, а також Закавказзя. Водночас численне від'ємне міграційне сальдо республіка мала в обміні населенням із Західно-Сибірським регіоном, передусім з Тюменською областю. Вибуття також переважало прибуття з Прибалтики, Центрального і Далекосхідного регіонів.

Незбіг географії протилежних за напрямом міграційних потоків свідчить, що виїзд з України здійснювався в основному як виїзд робочої сили. Тобто з України виїздили молоді, повні наснаги люди (бо саме такі прямували на нафтопромисли Тюмені, в Магаданську область або Якутію), тоді як поверталися особи, які найбільш продуктивні роки свого життя пропрацювали в складних кліматичних та побутових умовах, що не могло не вплинути на їхню працездатність.

Розрахунки демографів показують, що протягом 1960–1980-х років при загальному додатному сальдо зовнішніх міграцій в Україні спостерігалося міграційне зменшення молоді. Так, упродовж 1959–1989 рр. чисельність усього населення завдяки міграціям зростала на 1 % за десятиліття, водночас чисельність чоловіків віком 20–29 років зменшувалася за кожний міжпереписний період на 5–6 %, кількість жінок того ж віку – на 2 %. Натомість чисельність осіб молодшого пенсійного віку (чоловіків 60–69 років, жінок 55–69 років) унаслідок міграцій постійно зростала [56, с. 130]. Тобто процес старіння населення прискорювався,



погіршувалися його соціально-демографічні характеристики, звужувалися можливості відтворення.

Додатне сальдо міграції складалося не лише за рахунок повернення тих, хто виїхав раніше, а й прибуття населення, яке «виштовхувалося» із республік Центральної Азії та Закавказзя внаслідок їх бурхливого демографічного зростання, високої чисельності молодших вікових груп, а наприкінці 1980-х років – наростання міжнаціональної напруги, стихійних лих. Це були як мігранти, що належали до слов'янських етносів, так і представники корінних народів відповідних республік.

Так, між переписами населення 1979 і 1989 рр. кількість узбеків і азербайджанців, які проживали в Україні, зросла в 2,1 раза, туркменів – у 2 рази, таджиків – у 1,8 раза, вірмен – в 1,4 раза. Молдаван за цей же період стало більше на 10,3 %, білорусів на 8,3 %, росіян – на 8,3 %. Причому 43,3 % росіян, які проживали в Україні, а серед росіян – міських жителів 57 %, народилися за її межами [*тут і далі, якщо це не зазначено окремо, результати всесоюзних переписів населення наводяться за: 405, 406, 409, 412*].

Відчутно зросла в 1980-ті роки кількість кримських татар – у 7,1 раза, що було зумовлено початком повернення на батьківщину депортованого народу, можливість чого виникла з перебудовою. За переписом 1989 р. в Україні проживали 46,8 тис. кримських татар проти 6,6 тис. за переписом 1979 р.

У період між двома останніми радянськими переписами населення чисельність українців в Україні зросла на 2,4 %, що було найнижчим показником серед усіх етнічних спільнот республіки. Водночас кількість українців, які проживали в СРСР поза межами України, збільшилася на 4,3 %, тобто темпи зростання їх чисельності були майже вдвічі більшими, ніж на Батьківщині. В республіках Прибалтики за міжпереписний період українців стало більше на 34–39 %, в Узбекистані – на 35 %, в Азербайджані – на 22 %, в Російській Федерації – на 19 %.

Таким чином, стосовно національного складу населення міграція діяла у двох напрямках. По-перше, відбувався виїзд з України українців, по-друге, – їх заміщення прибулим чужонаціональним населенням. За підрахунками фахівців, тільки протягом 1980-х

років міграційний приріст неукраїнського населення республіки становив 513 тис. осіб, тоді як зменшення кількості етнічних українців за рахунок міграції – 505 тис. [86, с. 37].

Етнічна композиція змінювалась не на користь титульної нації. Якщо в 1959 р. кількість жителів республіки, які не належали до українського етносу, становила 9,7 млн осіб, або 23,0% населення, то в 1989 р. – 14 млн, або 27,3%. Водночас у 1979 р. поза Батьківщиною на території СРСР проживали 13,8% етнічних українців, а в 1989 р. – уже 15,4%.

Потік іммігрантів розподілявся по території України нерівномірно. Найвищий приріст населення за рахунок міграції спостерігався в Донецькій, Дніпропетровській, Харківській областях, тобто в головному промисловому регіоні України. Помітно зросло на кінець 1980-х років позитивне міграційне сальдо на півдні республіки. Регіони інтенсивної імміграції значною мірою співпадали з регіонами розселення неукраїнського населення (у цьому випадку йдеться не про регіони, де неукраїнське населення є автохтонним або проживає історично). Серед жителів Донецької області в 1959 р. було 34,4% росіян, а в 1989 р. – 45,1%, Луганської – відповідно 38,8 і 44,8%. Якщо в 1959 р. росіяни становили близько чверті населення Харківської області, то під час перепису 1989 р. – уже третину. Переважно завдяки міграціям сформувалася російська громада в Криму, де росіяни становили більшість (майже 70% у 1989 р.).

Крім народногосподарських, міграції радянської доби мали й інші цілі, були спрямовані на перемішування різноетнічного населення з метою формування нової наднаціональної спільноти «радянський народ».

Еміграція ж за межі СРСР жорстко обмежувалася владою і була можливою майже виключно на підставі возз'єднання сімей, тому мала переважно етнічний характер. Найбільший еміграційний потік сформувався в результаті виїзду євреїв. Їх питома вага в усьому населенні постійно скорочувалася. Під час перепису 1959 р. вона становила 2,0%, а в 1989 р. зменшилася до 0,9%. Абсолютна кількість представників єврейської етнічної групи зменшилася з 840,3 тис. до 486,3 тис. осіб, тобто вдвічі. Хоча частково це був результат асиміляційних процесів, низьких показників

природного відтворення, проте вирішальний вплив справляла еміграція. Досить інтенсивний виїзд євреїв відбувався в 1970-ті роки, коли за часів розрядки під тиском світової громадськості радянський уряд був змушений дещо послабити еміграційні заборони. Якщо, за даними Міністерства внутрішніх справ УРСР, за весь період по закінченні Другої світової війни і до 1970 р. з України в Ізраїль виїхали лише 2 тис. осіб, то впродовж 1970-х років – майже 81 тис. Проте масовою єврейська еміграція стала лише у період перебудови. У 1987 р. дозвіл на виїзд на постійне проживання за кордон від органів ВВір МВС України отримали 5,4 тис. громадян (серед них для виїзду в Ізраїль 3 тис.), у 1988 р. – 13 тис. (у Ізраїль – 10 тис.), у 1989 р. – 36,5 (в Ізраїль – 33,2 тис.). У 1990 р. число оформлених дозволів сягнуло 73 тис. (в Ізраїль – 68 тис.). Для виїзду разом з батьками отримали документи більш як 22 тис. дітей. Отже, загальна чисельність емігрантів перевищила 90 тис. осіб, що було майже в 15 разів більше, ніж у 1987 р.

Крім Ізраїлю, куди виїздила переважна кількість емігрантів, основними країнами призначення були США та ФРН, де діяли програми прийому біженців-євреїв з держав соціалістичного блоку, а в Німеччині – програма репатріації етнічних німців. Нечисленна еміграція відбувалася у напрямку Угорщини, Чехословаччини, Польщі, Греції, тобто країн, що є материковими для відповідних національних меншин в Україні.

Таким чином, інтенсивні міграції в рамках союзної держави, що відбувалися за радянських часів, сформували стійкі міграційні зв'язки, заклали міграційні мережі, які використовувалися для подальших міграцій. Унаслідок масштабних недобровільних переселень, а також завдяки радянській міграційній політиці, що сприяла виїзду українців, вихідців з України інших національностей, а також значному в'їзду з інших союзних республік, виникла велика маса потенційних мігрантів, яка згодом активізувалася внаслідок розпаду єдиної держави.

## 5.2. МІЖНАРОДНІ МІГРАЦІЇ ДОБИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Міграції населення України доби незалежності розвивалися у цілком відмінних від попереднього періоду обставинах. Із крахом Радянського Союзу припинили діяти типові канали міжреспубліканської міграції, такі як організовані набори робочої сили, спрямування на роботу випускників навчальних закладів. Разом із тим унаслідок утворення нових незалежних держав почався рух мас населення, переміщеного раніше: люди поспішали повернутися до «своїх» республік, щоб владнати питання громадянства, підтвердити права на майно, воз'єднатися з родиною. Засудження злочинів тоталітаризму дало змогу реабілітувати його жертви: на батьківщину почали повертатися репресовані та депортовані.

Додатковими чинниками репатріаційному процесу були воєнні конфлікти у деяких пострадянських державах. Навіть за відсутності прямого протистояння, орієнтація на побудову національних держав, розширення сфери застосування мов титульних народів створювали психологічний, а інколи й фактичний дискомфорт для чужонаціонального населення, спонукали його до переїзду на історичну батьківщину.

Загальна демократизація суспільного життя обумовила послаблення контролю за пересуваннями людей з боку держави, який здійснювався в СРСР через паспортний режим та інститут прописки. Дійсно революційне значення мав демонтаж «залізної завіси», що відгороджувала радянські республіки, у тому числі й Україну, від зовнішнього світу, запровадження права на вільний виїзд за кордон та повернення на Батьківщину. Це відкрило

можливості для переїздів за межі колишнього СРСР, значно розширило географію міграцій.

Лібералізація режиму кордонів мала за наслідок також інтенсифікацію міграції іноземців на та через територію України, що зумовило появу неможливих за часів СРСР категорій прибулих із зарубіжних країн, зокрема, підприємців-інвесторів, біженців, а також нелегальних мігрантів.

Разом із тим унаслідок розпаду СРСР внутрішні міжреспубліканські міграції перетворилися на міжнародні, що суттєво їх ускладнило. Переїзд вимагав перетину державних кордонів, оформлення певних документів та дотримання процедур. Колишні співгромадяни перетворилися для інших пострадянських держав на іноземців і як такі втратили вільний доступ до працевлаштування, системи соціального захисту, медичної допомоги, освіти.

У перехідний після краху радянської системи період, що відзначався глибокою економічною кризою, зміни місця проживання стримувало зростання цін на основні споживчі товари, транспортні тарифи, падіння рівня життя населення. Гарантоване працевлаштування, можливості отримання безкоштовного державного житла, медичних послуг лишилися в минулому. Внаслідок комерціалізації сфери освіти скоротилася освітня міграція молоді.

Водночас економічні негаразди спонукали людей шукати можливостей для виживання, серед іншого і шляхом міграції. На пострадянському просторі притягальними для населення були регіони з ширшими можливостями працевлаштування та заробітку, передусім Росія. Крім того, різниця в рівні життя стала могутнім чинником виїзду в західному напрямку як для постійного проживання, так і для тимчасового працевлаштування.

Серед виразних рис зовнішніх міграційних процесів в Україні доби незалежності, по-перше, – стабільне зменшення зовнішнього міграційного обороту (йдеться про стаціонарну міграцію, що обліковується офіційною статистикою). Вже на початку 1990-х років він був практично вдвічі меншим за середній показник для попереднього десятиліття і не перевищував 700 тис. на рік. З часом ця тенденція посилилася і в 2010 р. бруто-міграція становила всього 45 тис., а в 2016 р. – ледь перевищила 25 тис. *[тут і далі, якщо*

*це не зазначено окремо, наводяться дані поточного обліку міграції Державної служби статистики України*]. Однак треба врахувати, що скорочення фіксованої статистично переселенської міграції частково пояснюється швидким поширенням різних форм тимчасових, циркулярних переміщень.

Другою важливою рисою сучасних міграційних процесів є урізноманітнення напрямків переїздів. Якщо до здобуття Україною незалежності зовнішні міграції відбувалися майже виключно у східному напрямку, тобто в рамках СРСР, з відкриттям кордонів значно активізувалися переміщення між Україною та іншими державами. Хоча колишні радянські республіки, зокрема Росія, й донині залишаються важливими партнерами України з обміну населенням, частка інших держав в міграційному обороті значно зросла.

Третьою рисою міграційної ситуації незалежної України є швидко змінюваний міграційний баланс: від рекордно додатного у перші роки незалежності до значного від'ємного в розпал системної кризи перехідного періоду і приблизно паритетного на початку XXI ст.

Комбінація цих рис, визначальних для інтенсивності, складу, напрямків та характеру міграцій населення України, дають змогу виокремити в історії міграцій доби незалежності кілька періодів.

*Перший* з них охоплює 1991–1993 рр. і був часом бурхливих міграційних переміщень, стресової міграції, спричиненої розпадом раніше єдиної держави, загостренням внутрішньополітичної ситуації у низці нових незалежних держав, аж до виникнення в деяких з них воєнних конфліктів. Визначальними для перебігу подій у сфері міграції були передусім політичні чинники, а особливість цього періоду полягала у значному додатному сальдо міграцій, яке 1992 р. сягнуло рекордних +288,1 тис., а за три роки становило півмільйона (рис. 5.1). Упродовж перших років незалежності у країну в'їхали майже півтора мільйона осіб. Завдяки імміграції чисельність населення України продовжувало зростати попри від'ємні показники природного відтворення.

Це відбувалося переважно за рахунок повернення вихідців з України з російської Півночі, Західного та Східного Сибіру, Далекого Сходу, Казахстану, які виїхали за радянських часів.

7 % в'їзду сформувалося за рахунок повернення на Батьківщину депортованих кримських татар та їхніх нащадків. Крім природного прагнення жити у власній державі, репатріація початку 1990-х років була зумовлена напругою та конфліктами у низці пострадянських держав. Так, лише в 1993 р. місцеві органи влади звітували про надання допомоги 14 тис. біженців з різних регіонів СНД [374, с. 20].

Повернення на історичну батьківщину, що мало очевидне етнічне забарвлення, було характерним на той час і для еміграції з України. Росіяни домінували серед вибулих до Росії, активно відбувалася репатріація представників інших народів, які створили власні держави. В умовах зняття обмежень на еміграцію за межі колишнього СРСР виїжджали передусім етнічні євреї, німці, греки.

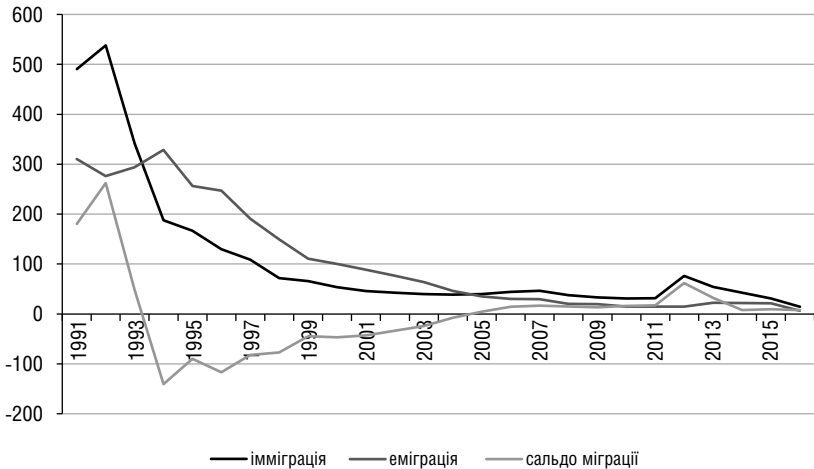
Період бурхливих репатріаційних переміщень протривав недовго. До середини 1990-х років ослабли чинники, що спричиняли міграцію вимушеного характеру. Водночас глибока системна криза перехідного періоду значно знизила привабливість України для іммігрантів і примусила громадян України шукати кращого життя в інших країнах, передусім в Росії, Білорусі, де економічна ситуація була кращою. Вектор міграції змінився.

*Другий* з виділених періодів, який охоплює 1994–2004 рр., характеризується значним від'ємним міграційним сальдо – майже 700 тис. осіб упродовж десятиліття за даними поточного обліку міграції. Разом із тим Перший всеукраїнський перепис населення 2001 р. засвідчив, що реальні міграційні втрати України в 1990-ті роки були в 1,7 раза більшими, ніж це було зафіксовано статистично [43, с. 144]. (Ліквідація жорсткого порядку реєстрації за місцем проживання (прописки), забезпечення права на свободу пересування спричинили, крім іншого, значний недооблік переїздів, статистика яких базується на даних щодо реєстрації/зняття з реєстрації за місцем проживання.)

Еміграція втратила етнічне забарвлення. Демократизація суспільного життя ліквідувала політичні, етнічні, релігійні причини в'їзду, як і підстави для набуття на Заході статусу біженця. До того ж база етнічної еміграції поступово вичерпувалася. Водночас економічні проблеми були однаково болючими для всіх національних груп.

Заміщення політичних та етнічних чинників міграції економічними зумовило значне скорочення чисельності емігрантів, які виїжджали з України для постійного проживання в інших державах (у 1994 р. емігрували 328 тис. осіб, а в 2004 р. – 46 тис., тобто в понад сім разів менше), та водночас до поширення короткотермінових, проте систематичних виїздів за кордон з метою заробітку.

Якщо в 1992 р. прикордонники зафіксували приблизно 4,5 млн перетинів кордону громадянами України у напрямку виїзду, то наприкінці 1990-х років – уже 15–16 млн. Можливість вільного перетину кордону, до того ж в умовах безвізового режиму з сусідніми країнами, який зберігався аж до вступу західних сусідів України до ЄС, використовувалася українцями як засіб виживання. Джерелом доходу для багатьох сімей стала так звана човникова торгівля, тобто власноручне перевезення через кордон невеликих партій товару.



**Рис. 5.1. Еміграція, імміграція та сальдо міграції в Україні в 1991–2016 рр., тис. осіб**

Джерело: [404].

Поступово досвід та зв'язки, набуті під час торгових поїздок, надали українцям можливість вийти на ринок праці країн



призначення, організовувати виїзди з метою працевлаштування, що були більш тривалими, проте забезпечували вищий заробіток. На рубежі століть трудова міграція за кордон перетворилася на наймасовіший і найбільш соціально значущий міграційний потік. Українці виїжджали на роботу до Росії, Польщі, Чехії. Чисельний потік було спрямовано до країн Південної Європи, де на той час відчувалася значна потреба в робочих руках з-за кордону. Набув поширення виїзд за короткотерміновими туристичними візами та працевлаштування без належного оформлення необхідних дозволів, тобто нелегально, що обумовило вкрай ризиковану ситуацію для багатьох трудових мігрантів.

*Третій* період розвитку міграційних процесів доби незалежності розпочався приблизно в 2005 р. і тривав до початку світової фінансово-економічної кризи. За даними української статистики, міграційні переміщення стабілізувалися на доволі низькому рівні. Виїзд з країни помітно скоротився. Згідно з даними соціологічного моніторингу, який щорічно проводиться Інститутом соціології Національної академії наук України, в 2008 р. було зафіксовано найнижчий рівень поширення еміграційних намірів українців: бажання виїхати за кордон декларували лише 15 % тих, хто хотів би змінити місце проживання, проти майже 25 % у 1990-ті роки [89].

Це було результатом певного пожвавлення економіки, що впродовж нульових років ХХІ ст. розвивалася доволі динамічно. Мала значення й адаптація населення до нових умов життя, що зумовило не лише скорочення еміграції, а й певне збільшення імміграції, у т. ч. і за рахунок тих, хто виїхав раніше. Міграційне сальдо набуло хоча й невеликого, проте додатного значення.

Скоротилися також і обсяги трудової міграції за кордон. Широкомасштабне обстеження населення, проведене Державною службою статистики в 2008 р., показало, що в країні нараховувалося 1,5 млн трудових мігрантів проти 2,5–3 млн на початку 2000-х років [37]. Частина осіб, які практикували поїздки за кордон на заробітки, змогли успішно працевлаштуватися чи започаткувати на зароблені кошти власний бізнес на Батьківщині. Відповідно до результатів дослідження, проведеного в 2007 р. Європейським фондом освіти (*European Training Foundation, ETF*), частка колишніх

мігрантів у населенні могла становити 3,2 % [74]. Оскільки чисельність працездатного населення на той час сягала приблизно 30 млн, чисельність поверненців становила майже мільйон.

Водночас сформувалася доволі численна група осіб, для якої періодична робота за кордоном перетворилася на основне заняття та джерело доходу. Основною моделлю міграційної поведінки, особливо в прикордонних регіонах, була циркулярна міграція.

Разом із тим варто зауважити, що у країнах призначення фіксувалося прибуття українців в більшій кількості, ніж їх вибуття в Україні. За підрахунками департаменту з народонаселення ООН, зробленими на основі цих даних, від'ємне сальдо міграції населення України зберігалось, хоча й у значно менших обсягах, ніж у 1990-ті роки. В середньому воно становило мінус 35 тис. осіб на рік у 2000–2005 рр., мінус 16 тис. у 2006–2010 рр. [420].

Еміграція здійснювалася передусім по лінії возз'єднання сімей чи завдяки використанню міграційних мереж, що сформувалися в результаті трудової міграції. Врегулювання правового становища багатьох українців за кордоном завдяки проведенню в країнах їхнього перебування, зокрема в Португалії, Італії, Іспанії, Греції, міграційних амністій дало змогу трудовим мігрантам зміцнити своє становище, отримати доступ до краще оплачуваних та більш престижних робіт, возз'єднатися з сім'ями, придбати власність. Для багатьох з них, незважаючи на декларування наміру повернутися на Батьківщину, перебування за кордоном перетворилося по суті на постійне проживання.

*Четвертий* період в історії міграції населення України після набуття незалежності почався приблизно в 2009–2010 рр. і тривав до 2016–2017 рр. Це період розвитку міграційних процесів у кризових умовах. Він поділяється на два підперіоди відповідно до характеру кризи. Перший з них пов'язаний із світовою фінансово-економічною кризою, яка вкрай негативно позначилася на економіці України. Відновлення економіки так і не відбулося. В 2012–2013 рр. фіксувалося практично нульове зростання ВВП. Другий підперіод припадає на роки військової агресії з боку Росії, в результаті якої затяжна рецесія перейшла в ще глибшу кризу. Обумовлене нею різке падіння рівня життя людей призвело до активізації еміграційного потенціалу,

причому в умовах, коли в більшості країн призначення економіка почала зростати, а отже, потреба в робочій силі збільшилася.

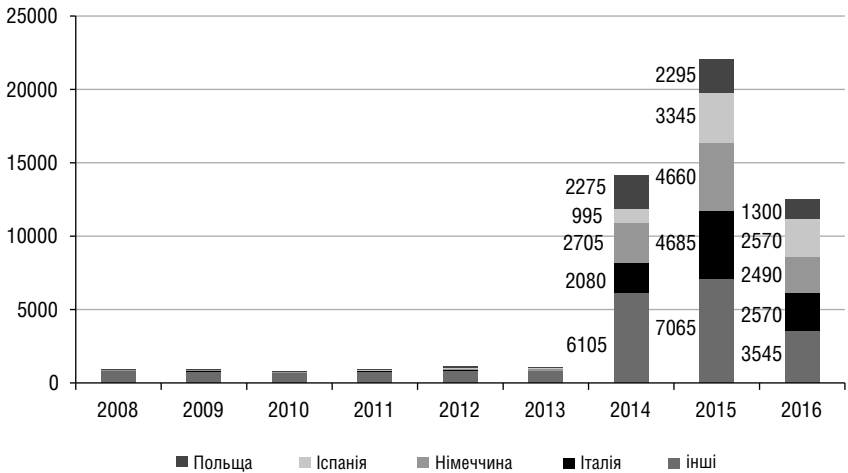
На цьому етапі до міграції, обумовленої економічними проблемами, додалася вимушена міграція, викликана воєнними діями та окупацією. Хоча більшість вимушених переселень відбувалися в межах країни, в особливо гострий період воєнних дій на сході багато громадян України шукали притулку за кордоном.

Значна кількість вихідців з охоплених конфліктом територій прямувала до Росії. У січні 2017 р. на обліку в Росії перебувало 188 громадян України, які набули статусу біженця, 226 тис. тих, які користувалися тимчасовим притулком [411]. За даними Федеральної міграційної служби Російської Федерації, з квітня 2014 р. до кінця 2015 р. в'їхали до Росії і не виїхали з її території понад мільйон українців. Загалом, за даними ФМС, у країні було зареєстровано близько 2,5 млн українських громадян, а це понад 6 % (!) населення України. Треба зазначити, однак, що впродовж наступних років ця цифра поступово зменшувалася і на травень 2017 р. становила 2,2 млн осіб.

Частково це пов'язано з поверненням на Батьківщину, проте частково – з набуттям громадянства РФ, процедури якого було спрощено спеціально для українців з метою заохотити вимушених переселенців до постійного переселення до Росії (лише впродовж 2016 р. за офіційними даними російське громадянство набули 100 тис. громадян України). Найпростіше набути громадянство Росії учасникам Державної програми сприяння добровільному переселенню співвітчизників. Упродовж 2014–2017 рр. в рамках програми здійснили переселення до Російської Федерації 238,1 тис. громадян України (разом із дітьми), що становила 35,3 % всіх її учасників. Клопоталися про участь у ній вони, в основному вже перебуваючи на території РФ [324].

Значно зросла чисельність українських шукачів притулку в інших державах, зокрема в ЄС. Якщо до війни вона коливалася в межах однієї тисячі на рік, то в 2014 р. сягнула 14 тис., а в 2015 р. – 22 тис. осіб, тобто на третину більше, ніж попереднього року, у 20 разів більше, ніж передвоєнного 2013 р. (рис. 5.2). В Італії було подано найбільше заяв про притулок – 4 685; 4 660 заяв було

подано в Німеччині, 3 345 – в Іспанії, 2 295 – у Польщі. Разом із тим лише 415 заявникам вдалося набутти статусу біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 р., 1 150 осіб отримали субсидіарну форму захисту з гуманітарних міркувань [416]. Привертає увагу той факт, що географія подання заяв збігається із географією розміщення українських працівників-мігрантів. Тобто йдеться не стільки про прибуття біженців, скільки про спробу легалізувати своє перебування за кордоном у спосіб набуття притулку в умовах, коли ситуація на Батьківщині не сприяє поверненню.



**Рис. 5.2. Кількість клопотань про надання притулку, поданих громадянами України в країнах ЄС**

*Джерело:* [416].

Що стосується власне трудової міграції, то в роки фінансово-економічної кризи, внаслідок зменшення попиту на працівників з-за кордону в країнах призначення виїзд українців на роботу за кордон дещо скоротився. За даними масштабного обстеження населення, проведеного Державною службою статистики в 2012 р., у країні нараховувалося шонайменше 1,2 млн трудових мігрантів [35] проти 1,5 млн за даними аналогічного обстеження 2008 р.

Разом із тим криза не зумовила більш-менш помітне повернення на Батьківщину. По-перше, ситуація у країнах перебування, навіть якщо роботу було втрачено, лишалася все ж сприятливішою, ніж в Україні. По-друге, більшість українських мігрантів була зайнята за кордоном у галузях, які менше постраждали від кризи, а саме, в домогосподарствах, на транспорті, на сільськогосподарських роботах.

З першими ознаками пожвавлення економіки у країнах призначення трудова міграція активізувалася. Погіршення в результаті війни ситуації на Батьківщині прискорило цей процес. Опитування, проведене компанією *GFK*-Україна на замовлення Міжнародної організації з міграції навесні 2015 р. показало, що 8 % українців мали намір у найближчому майбутньому знайти роботу за кордоном або уже її знайшли. За даними аналогічного опитування 2011 р. таких було 6 % [27].

Враховуючи накопичений населенням досвід трудової міграції, а також розгалужені соціальні мережі, що склалися завдяки понад двадцятирічній історії закордонного заробітчанства, вибір міграційної стратегії як засобу самозабезпечення в умовах кризи був закономірним.

На кризовому етапі розвитку міграційних процесів відбулося не лише збільшення масштабів виїзду за кордон, а й певні зміни його характеристик та складу. По-перше, посилилася тенденція до зростання тривалості перебування поза межами країни, до трансформації тимчасової міграції в постійну. Про це свідчить, зокрема, активізація возз'єднання сімей трудових мігрантів у країнах їхнього перебування. Так, за підрахунками авторів організованого МОМ у 2014–2015 рр. дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, лише впродовж 2014 р. з країни виїхали 18,2 тис. осіб, щоб возз'єднатися з членами сімей за кордоном [58, с. 42]. Зросла також кількість українців, які зверталися в зарубіжних країнах за дозволами на проживання. Зокрема, в Польщі в 2014 р. чисельність таких звернень порівняно з довоєнним 2013 р. зросла вдвічі, у 2015 р. вона знову подвоїлася [415]. Варто зазначити, що чисельність громадян України, які мали в ЄС статус довготривалого мігранта, що надає всю повноту прав постійного мешканця, у 2008 р. становила лише 50 тис. осіб, а в 2016 р., за даними Євростату, – уже майже 446 тис., тобто

вдев'ятеро більше. Найбільше громадян України, які мають статус довготривалого мігранта, нараховується в Італії – 162,5 тис., а також у Чехії – 80 тис., Німеччині – 60 тис., Іспанії – 57,2 тис. І це без урахування тих українських мігрантів, які вже набули громадянство країн перебування і не потребують дозволів на проживання як іноземці.

По-друге, прискорилося переорієнтація міграційного потоку із східного, тобто російського, на західний напрямком, що в умовах анексії Криму, війни та загалом недружнього ставлення з боку Росії є цілком закономірним. За даними згадуваного вище опитування, проведеного компанією *GFK-Україна*, частка потенційних трудових мігрантів, які мають намір шукати роботу в Росії, скоротилася з 18 % у 2011 р. до 12 % у 2015 р. Привабливість Польщі, навпаки, зросла з 7 % у 2006 р., коли подібне дослідження провадилася вперше, до 30 % у 2015 р. [27].

Якщо раніше переважання російського напрямку пояснювалося історичними традиціями, відсутністю мовного бар'єру, то після понад двадцяти років відкритості до зовнішнього світу дія цих обставин урівноважується розвитком міграційних зв'язків з іншими країнами, передусім європейськими. За даними Євростату, останніми роками чисельність дозволів на перебування українців у країнах ЄС, чинних на кінець року, перевищила мільйон (рис. 5.3), а вперше оформлених дозволів – подвоїлася і сягнула півмільйона. Станом на кінець 2016 р. найбільше українців перебували в Польщі – 409,3 тис., однак переважно за короткотерміновими дозволами, чинними до шести місяців упродовж року. Що ж до тривалішого перебування, то на першому місці Італія – 234,2 тис., значною є також чисельність українців у Чехії – 119,7 тис., Німеччині – 114,3 тис. осіб.

Під впливом кризи відбулися зміни у складі міграції. За даними різноманітних досліджень, серед мігрантів збільшується частка вихідців з міст, молоді, осіб з високим освітнім рівнем, дрібних та середніх підприємців. Нова міграційна хвиля з України відзначається також характерними змінами географії регіонів походження мігрантів. За даними дослідження, проведеного Національним банком Польщі у Мазовецькому воеводстві, головним чином у Варшаві, серед опитаних українських мігрантів, які вперше прибули до Польщі до 2014 р., 93,7 % становили мешканці Західної та Центральної України і лише 6,3 %

походили зі Сходу та Півдня. Проте серед прибулих пізніше східняки становили уже 28,4% [126]. Польські дослідники зауважили також зростання частки молодих чоловіків, що, крім іншого, пов'язано з бажанням уникнути служби в армії та участі у бойових діях: середній вік мігрантів зменшився з 43 до 33 років; чоловіки становили 57,9% серед уперше прибулих після 2014 р. проти 32,9% серед прибулих раніше. У роки війни це стало одним із основних мотивів виїзду поряд з прагненням до отримання вищих заробітків [224, с. 35].

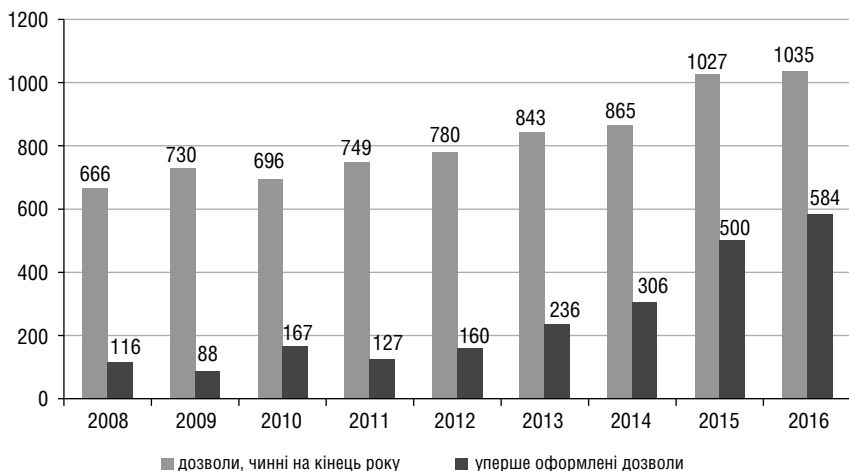
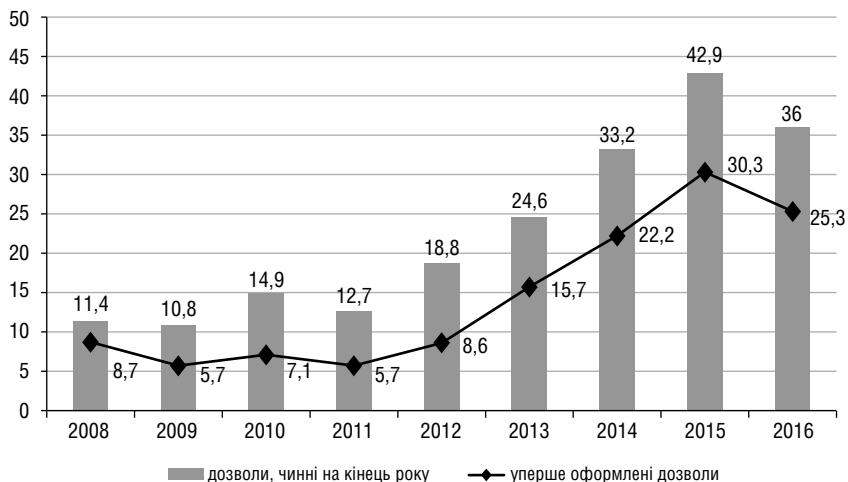


Рис. 5.3. Чисельність вперше оформлених громадянам України дозволів на перебування в ЄС та дозволів, чинних на кінець року, тис.

Джерело: [416].

Помолодшання української еміграції частково пов'язане з процесом об'єднання сімей, коли діти, що завершили навчання в Україні, приєднувалися до своїх батьків, які вже тривалий час перебували за кордоном. Утім, основною причиною зростання молодіжної міграції є стрімке збільшення чисельності громадян, які виїжджають за кордон з метою навчання. Якщо десять років тому в ЄС навчалися трохи більше 10 тис. учнів та студентів-українців, то в 2015 р.

їхня чисельність сягнула майже 43 тис. Лише протягом 2016 р. громадянам України було вперше оформлено 25,3 тис. дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою, з них 16,8 тис. – у Польщі (рис. 5.4).



**Рис. 5.4. Чисельність уперше оформлених громадянам України дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою та дозволів, чинних на кінець року, тис.**

*Джерело:* [416].

Крім бажання отримати якісну освіту, наростання освітньої міграції пов'язане з тим, що вона може бути сходинкою до подальшого працевлаштування та проживання за кордоном. Тим більше, що низка зарубіжних країн започаткували численні програми для українських студентів, створили умови для виходу іноземців, які успішно закінчили національні навчальні заклади, на ринок праці країни перебування. Опитування українських студентів, проведені 2015 р. у Пшемишлі (Польща), свідчать, що повернення на Батьківщину планують не більше 13–16 % з них [32]. Водночас згадане вище дослідження Національного банку Польщі, що проводилося у столичному регіоні, виявило лише 2,4 % українських студентів, які планують повернутися додому після завершення навчання.



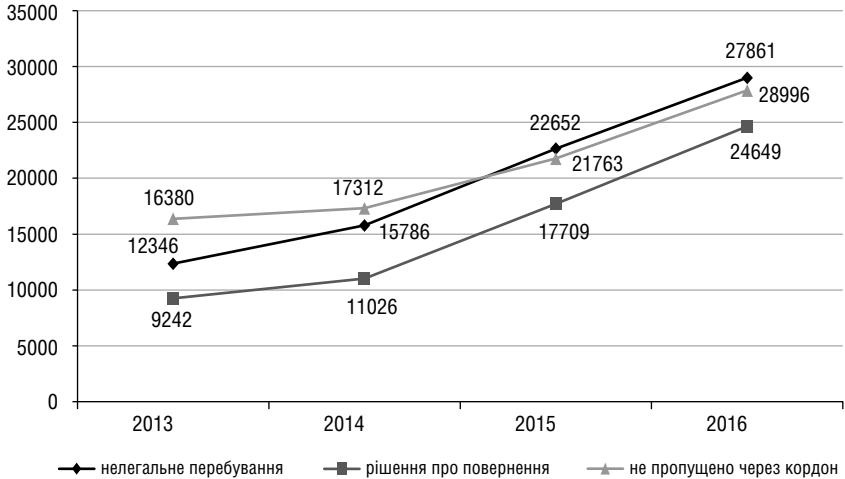
Навчальна міграція сприяє подальшій інтелектуалізації міграції з України, яка в кризових умовах набувала дедалі більше ознак «відпливу мізків». Якщо в попередній період виїжджали передусім представники робітничих професій, то нині серед мігрантів зростає частка професіоналів. Так, за даними Євростату, в Німеччині, яка є основною країною тяжіння для українських талантів, у 2012 р. громадянам України було оформлено лише 109 «блакитних карток», тобто дозволів на перебування, що згідно із законодавством ЄС надаються висококваліфікованим мігрантам, які мають пропозицію щодо працевлаштування на робочі місця із заробітною платнею значно вищою за середній рівень. У 2014 р. «блакитні картки» в Німеччині отримали уже 608 громадян України, а в 2016 р. – 863. Стрімко зросла також чисельність професіоналів, які набули відповідного статусу в Польщі: у 2016 р. було оформлено 431 «блакитну картку» проти шести в 2013 р.

Наступним і вкрай несприятливим наслідком кризи для характеристик міграції є збільшення чисельності українців, які перебували чи працювали в зарубіжних країнах із порушенням встановлених правил. Хоча первинно, як уже зазначалося, типовим для українських працівників-мігрантів було нелегальне працевлаштування за кордоном, з часом значна частина з них зуміла врегулювати свій статус: за даними різних досліджень частка нелегалів зменшилася до 20 % [63]. Однак із початком війни ситуація знову погіршилася. Дослідження, проведене компанією *GFK-Україна* на замовлення МОМ у 2015 р., виявило, що без оформлення трудових відносин за кордоном працювали 41 % опитаних мігрантів [27].

Збільшення чисельності правопорушень з боку українців було зафіксовано також правоохоронцями країн призначення. Так, за даними Євростату, чисельність громадян України, що нелегально перебували на території країн ЄС і були виявлені компетентними органами, збільшилася з 12,5 тис. у 2013 р. до 29 тис. у 2016 р., тобто в два з половиною рази. Зросла також чисельність українців, щодо яких було прийнято рішення про повернення: з 9,2 тис. у 2013 р. до 24,6 тис. у 2016 р. (рис. 5.5).

Ще однією рисою кризового періоду міжнародних переміщень населення є певне поживавлення етнічної еміграції. В умовах війни

активізувався виїзд євреїв, німців, греків. Турецький уряд реалізував програму переїзду понад 600 сімей турків-месхетинців, які проживали на Донбасі в районі Слов'янська. Етнічна еміграція не справляє помітного впливу на загальні показники територіального руху населення. Водночас вона здатна вплинути на склад низки етнічних меншин, передусім нечисельних.



**Рис. 5.5. Чисельність громадян України, які нелегально перебували на території ЄС і були виявлені компетентними органами; щодо яких було прийнято рішення про повернення на Батьківщину; не пропущених на територію ЄС, осіб**

*Джерело:* [416].

Станом на 2017 р. з'явилися певні надії на те, що кризовий розвиток міграційних процесів добігає кінця. Дещо покращилася економічна ситуація в країні, певної стабілізації досягнуто на фронті. Шокові чинники міграції ослабли, що доводить суттєве зменшення чисельності українців, які зверталися за притулком за кордоном, певне зменшення прагнення молоді навчатися в зарубіжних державах (рис. 5.2, 5.4). Якщо позитивні тенденції в економіці зберігатимуться, а воєнні дії не активізуються, можна буде говорити про

початок *нового етапу* в розвитку міграційних процесів, коли значний вплив на перебіг переміщень справлятимуть не лише економічні чинники, а й євроінтеграційні процеси, зокрема, можливість громадян України подорожувати Європою без віз, право на що вони отримали в червні 2017 р.

Курс на євроінтеграцію підтримано більшістю населення, яке рідше заявило про це під час Революції гідності 2013–2014 рр. Згідно з опитуваннями громадської думки, основною його перевагою українці вважають можливість вільно пересуватися Європою – 39 % респондентів. (Сподівання на підвищення рівня життя лише на другому місці – 37 %). Водночас найважливішим негативним наслідком євроінтеграції громадяни називали можливе збільшення еміграції з України (33 %) [99].

За даними представництва Євросоюзу в Україні, за перші три місяці функціонування безвізового режиму між Україною та ЄС країни Євросоюзу відвідали 5,8 млн українців, з яких за біометричними паспортами без віз – 235 тис. Кількість поїздок українців до Європи порівняно з літнім періодом попереднього року збільшилася на 10%. Відмову в безвізовому перетині кордону отримала лише 61 особа. У зв'язку із запровадженням безвізового режиму значно зріс попит на біометричні паспорти, яких впродовж липня–серпня 2017 р. було замовлено понад мільйон.

За свідченням соціологів, із уведенням безвізового режиму частка тих, хто має намір здійснити подорож до Європи, значно збільшилася – на 50%. Хоча найбільш поширеною метою тих, хто планує скористатися безвізовим режимом, є відпочинок, 17% респондентів заявили, що збираються виїхати до ЄС з метою працевлаштування [42]. Хоча скасування віз не означає ані вільного доступу українців до ринку праці ЄС, ані, тим більше, можливості постійного проживання там, воно, однак, покращує умови подорожування, пошуків місця роботи чи навчання і, за певних обставин, може бути використано з метою подальшої міграції.

Разом із тим, як показав досвід інших країн – сусідів ЄС, які тримають курс на євроінтеграцію, можливість безвізових поїздок активізувала міжнародну мобільність, проте не призвела до масового відпливу населення, а в деяких випадках навіть зменшила

еміграцію. З одного боку, завдяки можливості вільно подорожувати зникла потреба в перебуванні за кордоном триваліший час, а з другого – на інтенсивність міграції впливало покращення ситуації на батьківщині в результаті активної співпраці й допомоги з боку ЄС. Наприклад, за даними Євростату, чисельність чинних на кінець року дозволів на перебування в країнах ЄС громадян Албанії в 2010 р., коли країна отримала безвізовий режим, становила 874 тис., а на кінець 2016 р. – лише 478 тис., майже вдвічі менше. Після набуття в 2014 р. безвізового режиму дещо зменшилася також і чисельність громадян Молдови, які мають дозволи на перебування в країнах ЄС, – 183 тис. у 2016 р. проти 212 тис. в 2014 р.

Зростання міжнародної мобільності громадян України завдяки набутим українцями можливостям безвізових подорожей до ЄС сприятиме поглибленню контактів між людьми, розвиткові економічній та культурній співпраці, пошуків політичного діалогу, прискоренню модернізації країни. Водночас, враховуючи тенденції міграційних процесів, що склалися, а також збереження значної різниці в рівнях доходів населення в Україні і в країнах ЄС, з поглибленням євроінтеграційних процесів варто очікувати поступового збільшення міграції українців за кордон, зокрема трудової, а також навчальної. Треба, однак, підкреслити, що вирішального для напрямів перебігу міграційних процесів є і залишається ситуація в Україні, динаміка її соціально-економічного розвитку, стабільність політичної ситуації.

Таким чином, міграції населення України доби незалежності розвивалися під впливом різнопланових, різноспрямованих, часто суперечливих чинників політичного та економічного характеру. У перший період після розпаду СРСР найбільш впливовими були чинники інерційної природи, що породжувалися старими міграційними зв'язками, відображали наслідки міграційної політики радянського періоду, а також «шокові» фактори, обумовлені розпадом єдиної держави. З часом, однак, вони слабнули. Дедалі більшої ваги набували чинники, пов'язані із залученням України до світових міграційних процесів, що визначалися різницею в умовах життя та заробітку в Україні та розвинених державах світу. Міграції населення України за спрямуванням, формою та змістом наблизилися до типових для країн з аналогічним рівнем розвитку.

### **5.3. ВПЛИВ МІГРАЦІЇ НА КІЛЬКІСНІ ТА СТРУКТУРНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ НАСЕЛЕННЯ**

Як прибуття населення на територію України, так і вибуття мали відчутний вплив на чисельність та склад її мешканців. Країна належить до числа держав, де проживає значна кількість іммігрантів, тобто осіб, народжених поза її територією. Водночас унаслідок інтенсивних еміграційних процесів вихідці з України сформували за кордоном одну з найчисельніших у світі діаспор.

Хоча в суспільній свідомості поширена думка, що міграція при-  
таманна передусім новітньому періоду історії України, коли українське населення долучилося до глобальних міграційних процесів, більшість і іммігрантів, і емігрантів здійснили переїзд у попередній історичний період. Так, відповідно до даних першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р., на час його проведення у країні проживали 5,3 млн іммігрантів, які становили 10,1 % тогочасного населення. Переважна кількість з них прибули в країну з інших республік СРСР до 1991 р., тобто в момент переїзду були внутрішніми мігрантами, що переміщувалися в межах єдиної держави. Після останнього радянського перепису 1989 р. і до 2001 р. до держави іммігрували 1,1 млн осіб, або лише п'ята частина іммігрантів, причому, як уже зазначалося, основна маса прибулих здійснила переїзд ще на початку 1990-х років, у період розпаду СРСР.

Разом із тим країна втрачала внаслідок міграції більше населення, ніж здобувала. Упродовж останнього міжпереписного періоду (1989–2001 рр.) зовнішні міграції зумовили скорочення загальної чисельності населення України на 0,9%. Водночас, чисельність

чоловіків і жінок 25–29 років зменшилася відповідно на 6,8 і 4,9 %, а 30–34 років – на 3,7 та 2,1 %. Отже, міграційні втрати стосувалися передовсім найбільш економічно активних вікових контингентів. Натомість у результаті міграцій зросла чисельність дітей, підлітків та осіб, старших за 70 років. За відсутності міграцій протягом 1989–2001 рр., перепис 2001 р. зафіксував би в Україні питому вагу осіб найбільш економічно продуктивного віку (25–44 роки), на 0,5 в. п. більшу від фактично зафіксованої, а величина показника демографічного навантаження на населення працездатного віку виявилася б на 2,5 % меншою [56, с. 130].

Наслідком міграцій було також урізноманітнення складу населення за походженням. Згідно з переписом 2001 р., найбільше іммігрантів назвали місцем свого народження Російську Федерацію – 3,6 млн, 270,7 тис. іммігрантів були уродженцями Білорусі, 245 тис. – Казахстану, 242,4 тис. – Узбекистану (146 тис. з них – кримські татари). Переважна кількість іммігрантів прибули в Україну ще в радянські часи. Після останнього радянського перепису 1989 р. і до 2001 р. в'їхали 16,6 % іммігрантів, які походили з Росії. Однак серед тих, хто прибув із Грузії, прибульці нової доби становили 41,2 %, з Азербайджану – 42 %, Узбекистану – 42,4 %, Таджикистану – 53,6 %, Вірменії – 60 %.

Іммігрантів з країн т. зв. старого зарубіжжя було небагато, найбільше з Польщі – 145,1 тис. осіб (переважно це українці з Холмщини та Підляшшя, які прибули в перші повоєнні роки відповідно до угоди про обмін населенням між урядами СРСР і Польщі), а також з Німеччини – 64 тис., де стояли радянські гарнізони, проживали сім'ї військовослужбовців, в яких народжувалися діти [408].

У розрізі етнічних спільнот перепис виявив найменше іммігрантів серед представників титульної нації – 2,6 %, а також серед традиційних для України національних меншин: за межами держави народилися 1 % мешканців України румунської національності, 1,1 % угорців, 5 % болгар. Натомість іммігрантами були 40 % росіян. Ще вищий відсоток прибулих був серед кримських татар – 66,9 %, що закономірно, оскільки відновлення цієї етнічної спільноти в сучасній Україні пов'язане з процесом репатріації незаконно депортованого тоталітарним режимом народу.

Міграція помітно впливала на етнічну структуру населення країни, місце в ній національних меншин. Так, питома вага українців, яка на момент останнього радянського перепису 1989 р. становила 72,7 %, збільшилася в 2001 р. до 77,8 %, тобто зросла на 5,1 в. п. У 5,3 раза збільшилася кількість кримських татар, які проживали в Україні. Перепис зафіксував 248,2 тис. осіб кримськотатарської національності. Натомість кількість росіян зменшилася на 26,6 %, а їх питома вага в населенні – на 4,8 в. п. і у 2001 р. становила 17,3 %. Чисельність жителів України єврейської національності скоротилася у п'ять разів (на 382,7 тис. осіб, або 78,7 %) і становила на момент перепису лише 103 тис. осіб. Кількісного зменшення зазнали також деякі інші етнічні меншини, материнські нації яких мають власні держави. Так, за 1989–2001 рр. чисельність чехів в Україні скоротилася на 35 %, поляків – на 34 %, словаків – на 19 %, німців – на 12 %, греків – на 7 %, угорців – на 4 % [410].

Водночас переважно міграція була причиною кількісного зростання низки етнічних груп. Так, відповідно до даних перепису 2001 р., чисельність азербайджанців в Україні зросла порівняно з 1989 р. на 20 % (перепис зафіксував 45,2 тис. азербайджанців), грузин – майже у півтора раза (34,2 тис.), вірмен – у 1,8 раза (99,9 тис.).

Завдяки імміграції не лише поповнювався склад меншин, а й виникали нові, які раніше в Україні не проживали. Як приклад, можна навести турків-месхетинців. Вони з'явилися в Україні після того як цей народ, депортований 1944 р. тоталітарним режимом з історичної області Месхеті в південно-західній Грузії до Центральної Азії, в результаті організованих 1989 р. екстремістами погромів змушений був залишити Узбекистан і «розвіявся» по всій території колишнього СРСР. Якщо за переписом 1989 р. в Україні проживали 262 турки, то за переписом 2001 р. – 9 180, тобто у 35 разів більше.

З імміграцією пов'язане виникнення в Україні афганської меншини. Після виводу радянських військ з Афганістану деякі афганські військові, студенти, що навчалися в СРСР, з політичних міркувань не повернулися на батьківщину. Рятуючись від громадянської війни та політичних переслідувань країну залишали прибічники поваленого прорадянського режиму, партійні та громадські активісти, працівники органів безпеки та внутрішніх справ. За подібних

причин за міжпереписний період увосьмого збільшилася в Україні також чисельність представників народів Індії та Пакистану (1,5 тис.), у п'ять разів – арабів.

За переписом 2001 р. в Україні нараховувалося 3,9 тис. в'єтнамців, або у вісім разів більше, ніж у 1989 р. В'єтнамці з'явилися на території України як працівники-мігранти відповідно до угоди між урядом СРСР та СРВ наприкінці 1980-х років. Після розвалу СРСР, що супроводжувався економічною кризою, зупинкою багатьох підприємств, у т. ч. і тих, де працювали в'єтнамці, більшість з них втратили роботу, проте через недотримання працедавцем умов контракту, який передбачав фінансування переїзду, так і не змогли повернутися на батьківщину. Уже незалежна Україна змушена була врегулювати їхнє становище як у спосіб укладання міжурядової угоди з В'єтнамом, так і прийняття національного законодавства. Зокрема, у заключних положеннях до Закону України «Про імміграцію» (2001) було передбачено оформлення цієї категорії іноземців, за їхнім зверненням, дозволів на імміграцію та посвідок на проживання в Україні.

Перелічені етнічні групи, а також і деякі інші, можна зарахувати до т. зв. нових або іммігрантських етнічних меншин, тобто таких, які сформувалися в результаті міграції. Хоча їх загальна чисельність цілком незначна і не справляє суттєвого впливу на структуру населення країни, швидкі темпи збільшення вказують на можливість подальшого їх поповнення шляхом імміграції.

Оскільки після 2001 р. перепис не проводився, уявлення про сучасну чисельність іммігрантів в Україні та емігрантів з її території за кордоном можна отримати лише шляхом розрахунків на основі даних про природний та міграційний рух населення. За оцінками, здійсненими підрозділом з народонаселення ООН, чисельність іммігрантів в Україні скоротилася і в 2015 р. становила 4,8 млн осіб. За абсолютною кількістю іммігрантів країна перемістилася з четвертого місця у світі напередодні набуття незалежності (1990 р.) на тринадцяте в 2015 р. Головна причина цього – скорочення обсягів переміщень на пострадянському просторі, які переважно забезпечували прибуття в Україну, а також стабільно низькі показники імміграції з інших країн. Адже за



своїми соціально-економічними характеристиками країна залишається непривабливою для іммігрантів.

Чисельність емігрантів з України, тобто осіб, які народилися на її території, проте проживають в інших державах, розраховується за даними країн перебування. За оцінками ООН, у 2015 р. за межами країни проживали 5,8 млн її уродженців, що становило понад 13% населення. За цим показником Україна перебувала на сьомому місці у світі (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Чисельність іммігрантів (народжених в інших державах), які проживають в Україні, та емігрантів з її території, млн осіб та % від усього населення**

Роки	Іммігранти		Емігранти	
	чисельність	% від населення	чисельність	% від населення
1990	6,9	13,28	5,5	10,69
1995	6,2	12,13	5,6	11,03
2000	5,5	11,36	5,6	11,52
2005	5,1	10,80	5,6	11,96
2010	4,8	10,57	5,5	12,06
2015	4,8	11,35	5,8	13,68

Джерело: [420].

Отже, попри доволі високу частку іммігрантів, Україна передусім є країною-донором, яка постачає людські ресурси за кордон. За роки незалежності, на відміну від кількості іммігрантів, кількість емігрантів не зменшилася, а, навпаки, дещо зросла. Причому внаслідок загального скорочення чисельності населення частка уродженців України, які проживають в інших державах, зростала швидше, ніж їх абсолютне число.

Треба зазначити, однак, що значна частина емігрантів, як і іммігрантів, – це переселенці радянської доби. Разом із тим у списку країн призначення, де закономірно лідирує Росія, на другому місці – США з 346 тис. українських емігрантів, а на

четвертому – Німеччина, де проживають 261 тис. вихідців з України (табл. 5.2). І якщо понад 200 тис. емігрантів з України у Польщі значною мірою є наслідком повоєнного обміну населенням, то громади осіб, народжених в Україні, які сформувалися в США, Канаді, Ізраїлі, Італії, Іспанії тощо, є, безумовно, наслідком новітньої, т. зв. четвертої хвилі еміграції.

Таблиця 5.2

**Чисельність іммігрантів (народжених в інших державах), які проживають в Україні, та емігрантів з її території, за країнами походження та призначення, осіб**

Іммігранти		Емігранти	
Країна походження	Чисельність	Країна призначення	Чисельність
Росія	3 276 758	Росія	3 269 992
Білорусь	245 534	США	345 783
Казахстан	222 245	Казахстан	338 022
Узбекистан	219 814	Німеччина	261 147
Молдова	149 745	Білорусь	225 734
Азербайджан	82 299	Італія	222 241
Грузія	64 399	Польща	206 518
Вірменія	47 307	Ізраїль	135 112
Таджикистан	29 367	Узбекистан	124 602
Киргизстан	26 729	Чехія	97 474
Литва	24 418	Іспанія	77 420
Туркменістан	22 602	Канада	73 108

Джерело: [420].

На зміни чисельності та структури населення України в роки незалежності впливали кілька різних за інтенсивністю, причинами і характером міграційних потоків. Перший з них – це економічна, головним чином *трудова еміграція за кордон*, найпотужніший міграційний потік, який за обсягами переважає всі інші разом узяті і тому заслуговує на окрему увагу. Детальний його аналіз подано в наступному параграфі.

Крім трудової міграції, значний вплив на склад населення, передусім його етнічну композицію, справила *репатріація*, яка в першій половині 1990-х років була визначальною і для в'їзду, і для виїзду з України.

Упродовж періоду незалежності спостерігалися також прибуття шукачів притулку з-за кордону, економічна та навчальна імміграція у країну, нелегальна міграція, протидіяти якій Україні доводилося протягом усього новітнього періоду її історії.

Розглянемо перелічені міграційні потоки дещо детальніше. *Репатріація* забезпечувалася поверненням вихідців з України та їхніх нащадків, передусім етнічних українців та кримських татар, які після проголошення незалежності України прагнули жити на Батьківщині. На жаль, виокремити репатріантів статистично неможливо, оскільки юридично така категорія не визначалася і, відповідно, не обліковувалася. Проте поточний облік міграційних переміщень свідчить про значущість репатріаційного потоку хоча й опосередковано, проте достатньо красномовно.

Зокрема, значне додатне міграційне сальдо в обміні населенням між Україною та пострадянським простором, характерне для перших років незалежності, сформувалося передусім за рахунок представників титульної нації. Якщо в 1989 р. серед тих, хто в'їхав в Україну з республік СРСР, українці становили лише 35 %, то в 1991 р. – 38,9 %, у 1992 р. – 46 %. Питома вага українців серед тих, хто виїжджав з країни, навпаки, зменшилася і становила в 1991 р. 37,7 %, а в 1992 р. – 28,8 %. Рекордний міграційний приріст населення 1992 р., коли він сягнув майже 300 тис. осіб, на 60 % сформувався за рахунок прибуття українців. У 1993 р. додатне міграційне сальдо зменшилося, проте питома вага у ньому українців зросла майже до 90 %. Найбільшим був відсоток українців серед іммігрантів з країн Балтії – понад 60 %. Українці становили майже 54 % прибулих з Туркменістану, серед прибулих з Білорусі, Росії, Казахстану – половину.

Хоча у 1994 р., коли економічна ситуація в Україні значно погіршилася, приплив населення скоротився, а міграційний баланс набув для України від'ємного значення (мінус 91,6 тис. осіб), передусім за рахунок виїзду до Росії, ці втрати частково компенсуються завдяки в'їзду з інших республік колишнього СРСР, міграційне сальдо

з якими залишилося додатним. Найбільш чисельними серед іммігрантів, як і раніше, були українці. Вони становили 60 % серед прибулих з країн Балтії, близько 50 % серед іммігрантів з Росії, Білорусі, Казахстану, Туркменістану.

Репатріаційний потік сприяв змінам етнічної композиції населення на користь титульної нації і внаслідок виїзду на історичну батьківщину представників національних меншин. Якщо на початку 1990-х років сальдо міграції по етнічній групі росіян було додатним, то у 1993 р. уперше за багато років з України виїхало росіян більше, ніж вїхало (на 15,8 тис. осіб). У 1994 р. від'ємне сальдо по групі росіян зросло до 85,5 тис. У 1991 р. росіяни сформували 41 % виїзду, а в 1994 р. – 57,7 %.

Репатріація зумовила також і зменшення частки інших національних меншин. Зокрема, список країн призначення емігрантів до інших, ніж пострадянські, держав тривалий час очолювали Ізраїль та Німеччина, куди еміграція значною мірою формувалася за рахунок представників відповідних етнічних груп. Так, на початку 1990-х років понад 60 % осіб, яким органами внутрішніх справ було оформлено дозволи на виїзд, належали до єврейської етнічної спільноти.

З часом, однак, етнічна еміграція себе вичерпала, її демографічна база скоротилася, а соціально-економічні мотиви перетворилися на вирішальні навіть у випадку еміграції за певними репатріаційними програмами. Наприклад, серед євреїв, які планували емігрувати, протягом 1990-х років частка економічно вмотивованих зросла з 52 до 59 %, тоді як тих, хто керувався етнокультурними мотивами, зменшилася з 31 до 21 % [95, с. 72].

У 2005 р. (останньому році, за який збирали дані щодо етнічної належності мігрантів) понад половина емігрантів до Ізраїлю була українцями, євреями – лише 16 % (57 % – у 1995 р., 30 % – у 1999 р., 16,6 % – у 2004 р.). Одночасно зі зменшенням частки євреїв серед емігрантів до Ізраїлю відбувався перерозподіл емігрантів-євреїв на користь інших країн. 1995 р. до Ізраїлю виїхали 48,4 % емігрантів-євреїв, натомість до США та Німеччини – 39,6 %, у 2004 р. – відповідно 27,8 і 53 %.

Після розвалу СРСР важливою складовою міграційної ситуації на пострадянському просторі була *вимушена міграція* з Нагірного

Карабаху, Абхазії, Чечні, Таджикистану, де вирували воєнні конфлікти. Вимушені мігранти, біженці рекрутувалися як з українців за походженням, вихідців з України, так і представників корінного населення охоплених конфліктами територій. Серед біженців, яким місцеві органи влади та Червоний Хрест надали допомогу в 1993 р., найчисельнішими були українці – 27 %, майже стільки ж становили росіяни, близько 25 % – вірмени. У 1994 р. більшість заявників також були етнічними українцями, значна кількість – росіянами, приблизно чверть становили вірмени. Прибули вони передусім з Вірменії, Азербайджану, Таджикистану.

Шукали притулку в Україні також біженці з Придністров'я Республіки Молдова (понад 60 тис. осіб), втікачі від конфлікту в Абхазії (не менше 15 тис.). У 1995-1997 рр. через т. зв. першу чеченську війну було зареєстровано приблизно 3 тис. звернень до органів виконавчої влади України від біженців з Чечні.

Після замирення збройних конфліктів обсяги імміграції в Україну представників народів, на теренах яких на початку 1990-х років ішла війна, значно скоротилися. Однак утворення осередків цих етносів зумовило продовження імміграції на основі возз'єднання сімей. Крім того, мали місце економічна імміграція, прибуття торговців, бізнесменів, робітників.

З цими процесами пов'язане збільшення в населенні України чисельності азербайджанців, вірмен, грузин, а також прибуття більшості турків (з Узбекистану) та курдів (здебільшого з Нагірного Карабаху).

Переважно з вимушеними міграціями, викликаними загрозами життю та свободі людей, пов'язана також поява в Україні представників народів Азії та Африки. Частина афганців, пакистанців, арабів, африканців та інших прибули в Україну як шукачі притулку, частина (здебільшого колишні студенти радянських ВНЗ) – перетворилися на т. зв. «біженців на місці», тобто іноземців, для яких внаслідок подій у них на батьківщині повернення додому було небезпечним.

Документування та облік біженців розпочалося 1996 р. згідно із законом «Про біженців» (1993). Щорічно іноземцями подавалося приблизно 1–1,5 тис. клопотань про притулок в Україні. Норма визнання, тобто частка позитивних рішень за ними, що у перші роки,

коли необхідно було врегулювати статус іноземців, які на той час уже перебували в Україні, була доволі значною, з часом зменшилася, передусім унаслідок переважання серед шукачів притулку осіб, які керувалися економічними причинами. Так, у 2015 р. було подано 1 433 клопотань, проте статус біженця та додатковий захист, запроваджений 2011 р., отримали лише 49 і 118 осіб відповідно. У 2016 р. заявників виявилось вдвічі менше – 656, що пояснюється як внутрішньополітичною ситуацією в Україні, обмеженими можливостями надання допомоги зарубіжним біженцям, так і посиленням контролю на кордонах європейських країн, з якими межує Україна, в рамках протидії міграційній кризі в Європі. Адаже значна частина шукачів притулку в Україні насправді прямує на Захід. Статус біженця впродовж року отримали лише 22 особи, додатковий захист – 49.

За таких умов чисельність іноземців, які користуються притулком в Україні, залишається невеликою: на 1 січня 2017 р. становила 3 078 осіб, серед яких 2 429 носіїв статусу біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 р. та 649 – тих, хто набув додаткову форму захисту. Серед них 660 дітей віком до 14 років у складі сімей, двоє дітей, які прибули в Україну без супроводу дорослих. Крім стабільно невисокої норми визнання (відношення кількості позитивних рішень за заявами шукачів притулку до кількості поданих клопотань), малочисельності зареєстрованих біженців сприяє також можливість набуття носіями цього статусу громадянства України, якою протягом останніх 15 років скористалися близько 1,5 тис. осіб.

Шукачі притулку та біженці в Україні є громадянами щонайменше 50 країн світу. Найчисельнішу групу впродовж усього періоду здійснення процедури визначення статусу становили афганці. На 1 січня 2017 р. громадян Афганістану, які мали статус біженця в Україні, нараховувалося 1 387. Останніми роками зростає чисельність шукачів притулку та біженців з Росії. Статус біженця отримали 108 росіян. Серед інших країн походження помітних груп біженців – Сирія (58 осіб), ДР Конго (59), Ірак (50) [407, с. 128].

Найбільше біженців та користувачів додаткового захисту проживає в Києві (1139) та Київській області (128), а також в Одесі (1161).

Більшість біженців становлять чоловіки, проте для біженців з Афганістану, пострадянських країн типове прибуття із сім'єю.

Біженці – здебільшого люди працездатного віку. Частка дітей серед них є сталою і протягом усього періоду обліку становить приблизно чверть, людей похилого віку порівняно небагато – трохи більше 3 %.

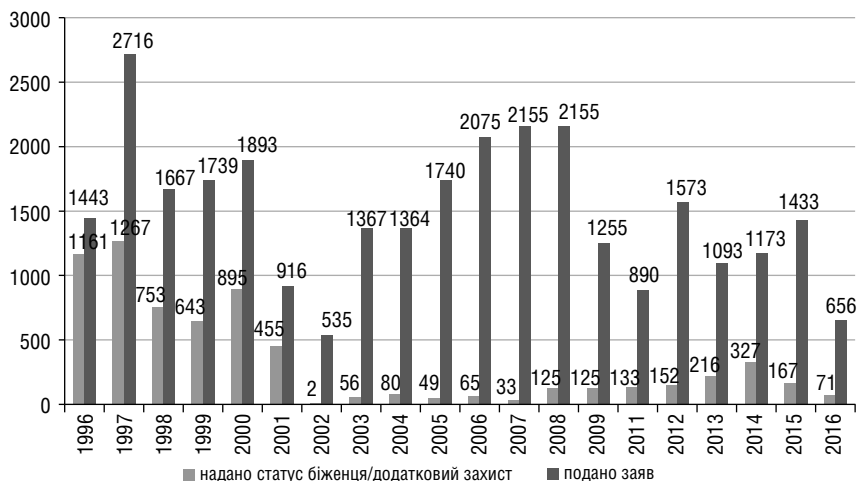


Рис. 5.6. Кількість заяв шукачів притулку про надання їм статусу біженця та прийнятих за ними позитивних рішень, 1996–2016 рр.

Джерело: Державна міграційна служба України.

Нормативна, тобто добровільна імміграція в Україну, складається з осіб, яким надано дозвіл на імміграцію, а також трудових та освітніх мігрантів. *Імміграція* для постійного проживання відбувається передусім для возз'єднання сімей або на підставі територіального походження. Частково це повернення тих, хто виїхав раніше. Наприклад, чисельність осіб, які прибули з Ізраїлю в Україну, становила 1996 р. 4,3 % виїзду в цю країну, у 1998 р. – 6,6 %, однак у 2002 р. – уже 19 %, а у 2004 р. – 57,8 % (!). З-поміж тих, хто повернувся, етнічні євреї становили близько 20 %, тобто більше, ніж серед емігрантів.

На час проведення перепису 2001 р. у країні нараховувалося 192,6 тис. іноземців та 84 тис. осіб без громадянства, частка яких у населенні була незначною – 0,57 % [408]. Абсолютну більшість з них

(85,5 %) становили громадяни країн СНД та Балтії, серед яких переважали громадяни Росії (103,7 тис.). Громадян інших країн перепис зафіксував лише 27,9 тис. Серед них громадян В'єтнаму – 5 тис., Китаю – 3 тис., Індії – 2,3 тис., Йорданії – 1,7 тис., Сирії – 1,5 тис.

За даними Державної міграційної служби, на початок 2017 р. у країні постійно проживали 235,2 тис. іноземців, що становило 0,59 % населення країни. Найбільше іноземців зареєстровано в м. Києві (40,7 тис. осіб), Харківській (43,5 тис.) та Одеській (37 тис.) областях.

Таким чином, за 15 років після проведення перепису чисельність іммігрантів в Україні виросла ненабагато. Більше того, з початком воєнної агресії з боку Росії та бойових дії на сході України зменшилася на 30 тис. осіб (рис. 5.7).

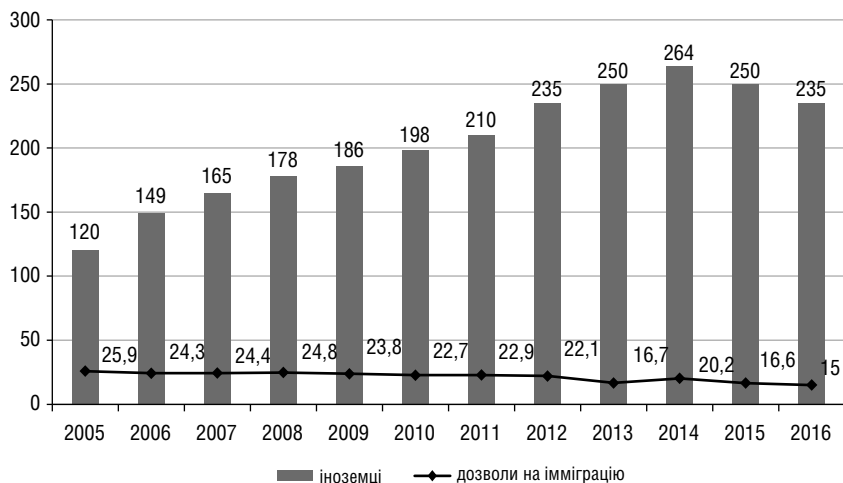


Рис. 5.7. Чисельність іноземців, які отримали дозволи на імміграцію і тих, хто має посвідки на постійне проживання в Україні, тис. осіб

Джерело: Державна міграційна служба України.

Кількість виданих дозволів на імміграцію, що в 2010–2012 рр. становила 22–23 тис. на рік, у 2014 р. скоротилася до 20 тис., у 2015 р. – до 16,6 тис., а в 2016 р. – до 15 тис. Основна маса дозволів на імміграцію оформлюється поза квотами, що встановлюються Урядом,



тобто для іноземців, які мають право на громадянство України за походженням та членів сімей (подружжя, діти) громадян України. Переважно це прибулі з пострадянських держав. Що ж до імміграції іноземців з країн т. зв. «далекого» зарубіжжя, вона є вкрай незначною. Жодного разу після запровадження в 2001 р. квота на імміграцію в Україну, яка спочатку встановлювалася на рівні понад 7 тис. осіб, а в 2017 р. не досягала навіть 4 тис. осіб, не вибиралася.

Основними каналами прибуття іноземців з-поза меж колишнього СРСР є навчання та працевлаштування, тобто не переселенська, а тимчасова міграція. До кризи чисельність іноземних студентів в Україні стабільно зростала і 2013 р. сягнула майже 70 тис. осіб. Однак війна на сході країни загальмувала прибуття освітніх мігрантів, їхня чисельність дещо зменшилася, проте у 2016 р. знову почала поступово зростати (рис. 5.8). Найпопулярнішою є медична та фармакологічна освіта, яку здобувають в Україні майже третина іноземних студентів. Вона приваблює, крім поважних традицій, відносно невисокою ціною – в середньому 3,5 тис. дол. у США на рік, що на порядок менше, ніж у розвинених країнах.

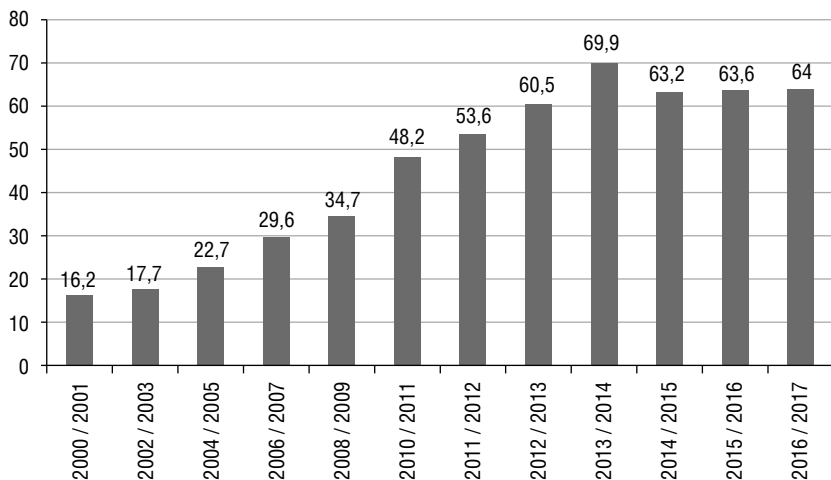


Рис. 5.8. Чисельність іноземних студентів в Україні, тис. осіб

Джерело: Міністерство освіти та науки України.

Трудові іммігранти в Україну – це переважно керівники та менеджери (63,5% у 2016 р.), зайняті у сфері оптової та роздрібною торгівлі (24,4%) та переробної промисловості (16%), інформації та телекомунікацій (9,9%). Найчисельнішими серед них є громадяни Росії (17,1%), Туреччини (14%), Білорусі (5,2%) та Польщі (5%). Чисельність іноземних працівників в Україні незначна, вона дещо зросла хіба що під час підготовки до проведення Євро-2012, а в роки війни та економічної кризи помітно зменшилася (рис. 5.9).

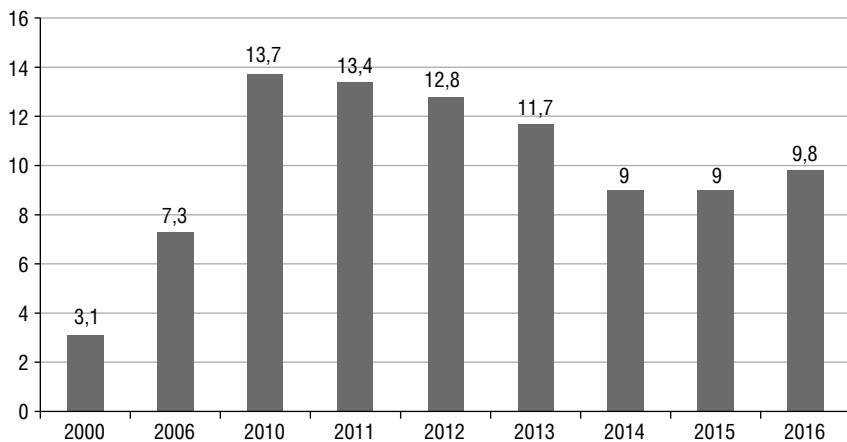


Рис. 5.9. Чисельність іноземців, які тимчасово працювали в Україні за наявності дозволу на працевлаштування, на кінець року, тис. осіб

Джерело: Державна служба зайнятості України.

Насправді іноземців, які прибувають в Україну з економічних міркувань, більше. Враховуючи складності з отриманням дозволу на працевлаштування, вони реєструються як підприємці, що, згідно із законодавством, зробити простіше. Певна частина іммігрантів працюють нелегально, зайняті в неформальній економіці, передусім у вуличній торгівлі, сфері харчування, наданні ремонтних послуг та в сільському господарстві. Зайнятість на чорному ринку праці є єдиною можливістю заробітку для тих, які не мають врегульованого правового статусу в Україні.

Така категорія іноземців, як нелегальні мігранти, з'явилася в Україні в 1990-ті роки. Переважно це особи, які намагаються дістатися Західної Європи без належних дозволів і документів, використовуючи територію України для транзиту. Лише незначна частина з них свідомо планує залишитися в Україні. Однак деякі затримуються тут через певні обставини, не можуть ані виїхати на Захід, ані повернутися додому внаслідок відсутності документів, коштів тощо. У перші роки незалежності нелегальна міграція перетворилася для України на серйозну проблему. Ні визначеного і захищеного кордону, ні належної системи видачі віз на той час не існувало. Якщо у 1991 р. було затримано 148 нелегальних мігрантів, то у 1999 р. – 14,6 тис., тобто в 10 разів більше. Проте із налагодженням контролю по всьому периметру державного кордону України тенденцію до зростання масштабів нелегальної міграції вдалося зупинити. В останні роки щорічно на кордоні затримують близько тисячі нелегальних мігрантів (рис. 5.10).

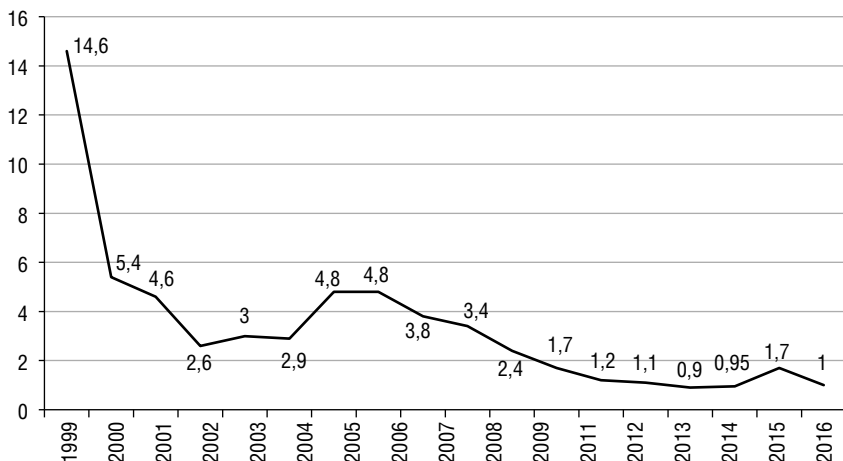


Рис. 5.10. Чисельність нелегальних мігрантів, затриманих на кордоні України, тис. осіб

Джерело: Державна прикордонна служба України.

Серед нелегальних мігрантів – вихідці з багатьох країн. У 2015 р. найчисельнішу групу серед затриманих на кордоні становили вихідці з Афганістану – 36,9 %, Сирії – 10,5 %, Молдови – 7 %, Грузії – 6 %, Іраку – 5,4 %, Сомалі – 4,6 %.

Крім спроб нелегального перетину кордону, деякі іноземці в'їжджають в Україну легально, проте згодом втрачають законні підстави для перебування у країні. Наприклад, як канал нелегальної імміграції часом використовується навчання в українських ВНЗ. Частина студентів після прибуття в Україну на заняття не з'являється, шукаючи шляхів виїхати на Захід. Інша частина, формально навчаючись, насправді займається трудовою чи підприємницькою діяльністю.

Звичайно, не всі нелегальні мігранти потрапляють у поле зору правоохоронних органів. Однак дані про їх виявлення та затримання свідчать про загалом невелику їх кількість, яка неспроможна впливати ані на кількісний склад, ані на структуру населення України.

Зазначені міграційні потоки відрізняються не лише за характером, інтенсивністю, а й за якісними характеристиками мігрантів. Наприклад, біженці, які втікають, рятуючись від переслідувань, переважно вирушають сім'ями, тому серед них значну частину становлять діти та особи похилого віку. Якщо ж рішення про переїзд приймається вільно, не під тиском незалежних від людини і несприятливих обставин, сім'ї, обтяжені малими дітьми та маломобільними непрацездатними особами, як правило, воліють відкласти його до кращих часів. Тому серед репатріантів, на відміну від біженців, питома вага економічно активних осіб має бути більшою. Що ж до економічної міграції у пошуках кращих умов життя, до неї вдаються передусім економічно активні люди у найбільш продуктивному віці, які мають необхідний освітній та кваліфікаційний рівень. Ці характеристики типові для прибуття іноземців в Україну з трудовими чи бізнесовими цілями, а також для транзитної нелегальної міграції, спрямованої до розвинених країн Західної Європи.

Унаслідок цього в етнічних спільнотах, які після проголошення незалежності України поповнювалися за рахунок репатріації, процес старіння дещо уповільнився, покращилися якісні показники

робочої сили [62, с. 195]. Наприклад, серед дев'яти найчисельніших етносів України найнижчий коефіцієнт старіння спостерігається серед кримських татар, що пов'язано не лише зі збереженням порівняно високої народжуваності, а й нещодавною імміграцією. І, навпаки, переважання виїзду над в'їздом прискорює загальне старіння етносів. Зокрема, це стосується росіян, оскільки певна частина їх представників середнього і молодшого віку впродовж 1990-х років повернулася на історичну батьківщину, тоді як еміграція осіб старшого віку була набагато менш інтенсивною. Стрімке старіння внаслідок еміграції спостерігалось серед євреїв. За переписом 2001 р., особи віком 50 років і старші становили понад половину цієї етнічної групи [61, с. 123].

У свою чергу, процеси старіння позначаються на відтворенні. Зрозуміло, що ті з етнічних груп, у складі яких більше осіб у репродуктивному віці, мають кращі перспективи природного зростання, тоді як переважання осіб похилого віку звужує можливості відтворення.

Таким чином, міграція періоду незалежності була важливим чинником впливу на чисельність населення країни, його етнічний та віковий склад.

## **5.4. ТРУДОВА МІГРАЦІЯ ЗА КОРДОН ТА ЇЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ**

Після здобуття незалежності та відкриття кордонів в умовах економічної кризи, безробіття, низьких заробітних плат для багатьох українців стратегією виживання та підвищення добробуту стала трудова міграція за кордон. Саме цей міграційний потік є на сьогодні найбільш потужним.

З метою оцінки обсягів трудової міграції Державною службою статистики України за технічного сприяння міжнародних організацій було проведено чотири масштабні опитування. Перше з них відбулося 2001 р. й охопило 18 тис. осіб працездатного віку у восьми прикордонних областях України. Екстраполяція отриманих даних на всю сукупність населення дала підстави оцінити трудову міграцію за кордон у 2,3–2,7 млн осіб, що становило понад 10 % працездатного населення [28].

Це в цілому збіглося з оцінками Міністерства закордонних справ на основі інформації посольств України за кордоном, відповідно до якої на заробітках за межами держави перебували до 2,5 млн громадян, а також з одночасними оцінками Міністерства соціальної політики України, здійсненими на основі аналізу ринку праці, за якими обсяги трудової міграції становили приблизно 3 млн осіб [350].

У 2008 р. було проведено повномасштабне обстеження населення з питань трудової міграції по всій території України. Воно охопило 22 тис. домогосподарств, у складі яких було 48 тис. осіб працездатного віку. Відповідно до отриманих даних упродовж трьох з половиною років до проведення обстеження, тобто в 2005–2008 рр.,

хоча б раз на заробітки за кордон виїжджали 1,5 млн українців, або 5,1 % працездатного населення [37]. Це число охоплювало також і тих, хто виїхав раніше, продовжував перебувати за кордоном, однак у визначений період відвідував Україну, щоб згодом повернутися до зарубіжних держав. Трудова міграція з України сягнула свого піку на рубежі століть, однак на початку 2000-х років, коли економіка успішно розвивалася, дещо скоротилася.

Як показало третє, проведене в 2012 р., обстеження, що в основному було аналогічним попередньому, світова фінансова-економічна криза призвела до подальшого скорочення трудової міграції. Відповідно до отриманих даних, у період з 1 січня 2010 р. по 17 червня 2012 р. хоча б раз виїжджали на роботу за кордон 1,2 млн громадян 15–70 років, або 3,4 % населення відповідного віку. Частка трудових мігрантів серед працездатного населення становила 4,1 % [35].

Натомість за даними четвертого обстеження, проведеного Держстатом у 2017 р., чисельність трудових мігрантів, тобто осіб віком 15–70 років, які в період з 1 січня 2015 р. до середини 2017 р. працювали або шукали роботу за кордоном, становила 1,3 млн. До цієї сукупності зараховано як тих, хто повернувся в Україну, так і тих, хто на момент опитування перебували за кордоном. В умовах війни і кризи чисельність заробітчаних знову зросла, хоча дані 2017 р. подано без урахування тимчасово окупованої території та зони проведення антитерористичної операції [422].

Треба зазначити, однак, що наведені обстеження не охоплювали осіб, які не поверталися в Україну в період спостереження. Оскільки інформація про відсутніх надавалася членами домогосподарств, які залишалися на Батьківщині, не могли бути охоплені обстеженням також мігранти, які вже встигли перевезти свої сім'ї до країн перебування. Таким чином, дані, отримані Держстатом, передусім стосувалися осіб, які здійснюють тимчасові поїздки на роботу за кордон, а також тих, хто працює в зарубіжних країнах, проте має сім'ю в Україні, періодично відвідує Батьківщину. Водночас вони не охопили мігрантів, які хоча й виїхали з України з метою працевлаштування, проте проживають за кордоном, втратили зв'язки з Батьківщиною, фактично є переселенцями, хоча, можливо, й продовжують вважати своє перебування за кордоном тимчасовим.

Отже, згадані обстеження не можуть забезпечити точних кількісних показників трудової міграції з України. Тим більше, що проводяться вони з великими перервами. Водночас ці обстеження є вагомими джерелами, які дають змогу виявити якісні характеристики трудової міграції з України, а порівняння їх результатів – динаміку їх змін.

За даними 2017 р. понад 2/3 мігрантів (70,4 %) – чоловіки, що загалом відповідає результатам попередніх обстежень (2001 р. – 69,2 %, 2008 р. – 62,3 %, 2012 р. – 65,6 %), проте вказує на тенденцію до незначного збільшення чоловічої міграції під впливом воєнних дій.

За віковими групами мігранти-чоловіки розподілені в цілому рівномірно з деяким переважанням осіб 40–49 років (24 %). Водночас жінки порівняно з чоловіками вдаються до міграції пізніше і продовжують роботу за кордоном, навіть досягнувши передпенсійного чи молодшого пенсійного віку. Більшість жінок-мігранток старші 40 років, а третина з них – старші 50 років.

Порівняно з 2012 р., коли більшість працівників-мігрантів були вихідцями з сіл (54 %), зросла міграція містян, які становили в 2017 р. 51 %. Водночас рівень участі сільського населення у трудових міграціях удвічі вищий, ніж міського: до них було залучено 6,9 % селян віком 15–70 років проти 3,4 % містян.

Трудова міграція нерівномірно охопила населення країни. 69,4 % з тих, хто виїжджав на роботу за кордон, рекрутувалися з числа мешканців західних областей. Частка серед трудових мігрантів жителів Центру країни становила 9,2 %, Півдня – 8,6 %, Сходу – 6,8 %, Півночі – 6 %.

Рівень освіти працівників-мігрантів в основному середній (64 %). Проте за даними 2017 р. частка осіб з повною, а також базовою або неповною вищою освітою порівняно з 2012 р. дещо зросла – 33,5 % проти 30,5 %. Найбільше фахівців із повною вищою освітою серед працюючих у США (58,3 %), Ізраїлі (52,5 %), Португалії (35 %), Німеччині (31,4 %). У Білорусі, Польщі, Росії, Чехії переважали мігранти з середнім освітнім рівнем.

Згідно з даними обстежень Держстату, головними країнами призначення українських працівників-мігрантів є сусідні держави – Росія та Польща, а також країни Південної Європи (Італія, Іспанія, Португалія, Греція). Порівняння результатів 2008, 2012 та 2017 рр.



показує, що поступово розподіл мігрантів за країнами працевлаштування змінювався: частка Росії скорочувалася, натомість зростала частка європейських країн, зокрема Польщі, яка є на сьогодні основною країною призначення для українських заробітчан (рис. 5.11).

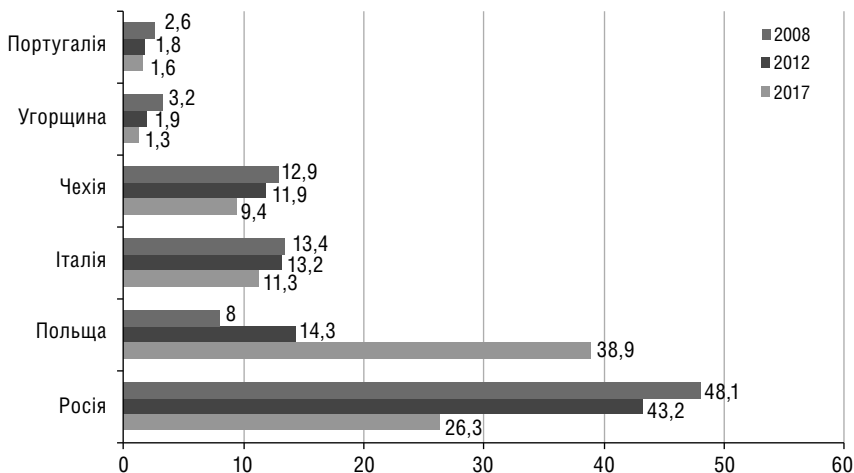


Рис. 5.11. Трудові мігранти за країнами призначення, %

Джерело: складено за: [35; 37; 422].

Географія заробітчанства чоловіків та жінок відрізняється. Так, крім Польщі, де працює найбільша частка і чоловіків, і жінок, майже третина жінок працевлаштовані в Італії (27%), тоді як 31% чоловіків працювали в Росії.

Основною моделлю міграційної поведінки є тимчасова циркулярна, тобто періодично повторювана міграція. Обстеження і 2012 р., і 2017 р. показали, що серед загальної кількості трудових мігрантів майже половину (48,5%) становили короткострокові (до року) трудові мігранти. Тривалість більшості (57%) виїздів за кордон не перевищувала трьох місяців.

Хоча майже половина мігрантів (43,6%) виїздила на заробітки лише один раз, 46,1% здійснили декілька поїздок на рік, 5,9% виїздили по кілька разів на місяць, а 4,4% – щотижня. Короткі циркулярні виїзди практикувалися передусім у сусідні країни: Польщу,

Росію, Білорусь, Угорщину. Тривалість перебування в інших країнах закономірно більша. Хоча довгострокові мігранти (понад 12 місяців) становили лише 8,31 % усіх виявлених при обстеженні 2017 р. працівників-мігрантів, однак серед жінок – 13 %, а серед чоловіків – 6,7 %.

Сфери докладання праці українських працівників за кордоном загалом незмінні. Передусім це будівництво (чоловіки) і праця в домашніх господарствах (жінки). При цьому частка зайнятих у будівництві, тобто галузі, що зазнала найбільших втрат у роки світової фінансово-економічної кризи, скоротилася, проте збільшилася в сільському господарстві, торгівлі та обслуговуванні, на транспорті, особливо помітно зросла в промисловості (рис. 5.12).

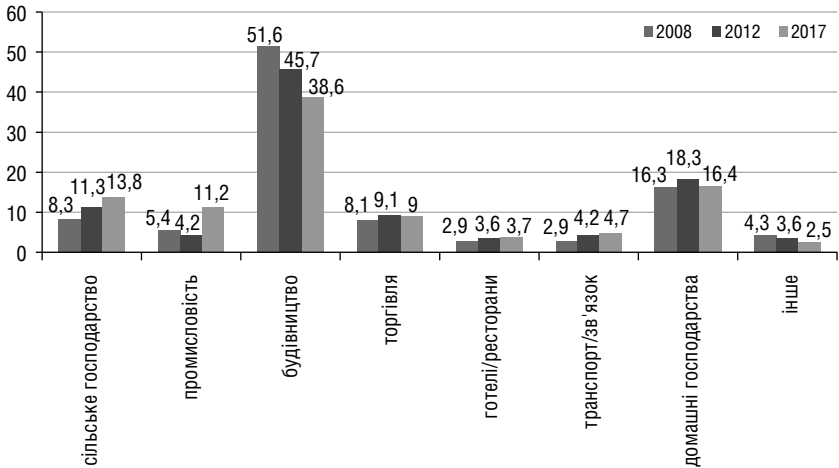
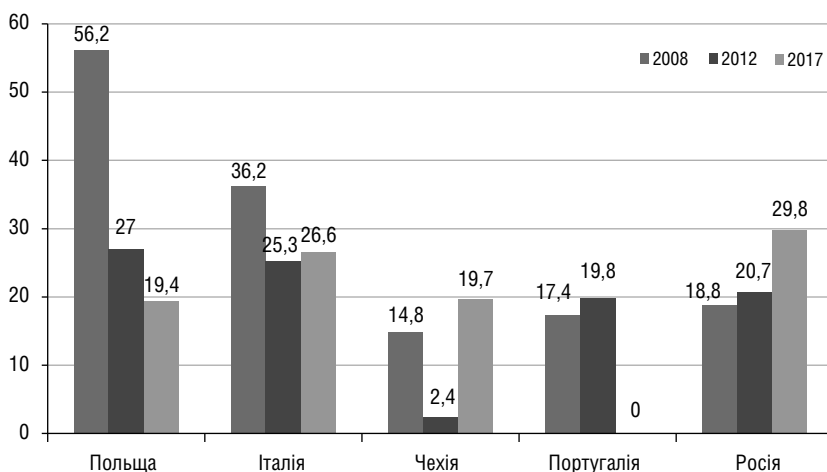


Рис. 5.12. Сфери зайнятості трудових мігрантів у 2008, 2012 та 2017 рр., %

Джерело: складено за: [35; 37; 422].

Завдяки проведенню міграційних амністій, запровадженню, зокрема, Польщею, законодавства, що розширило можливості працевлаштування іноземців, правове становище українських працівників-мігрантів у зарубіжних країнах покращувалося. Відповідно до даних 2008 р., не мали жодного правового статусу, тобто перебували

за кордоном нелегально, 23,2 % мігрантів. У 2012 р. таких було 16,7 %, однак ще 3,7 % працювали за кордоном, маючи лише туристичну візу, яка права на працевлаштування не давала. Отже, у нерегульованому правовому статусі перебували загалом 20,4 % мігрантів. За даними 2017 р. 17,9 % мігрантів не мали офіційного статусу, 5,5 % – працювали, маючи лише туристичну візу, щодо 4,8 % опитаних правовий статус не визначено, що вірогідно свідчить про його відсутність. Найбільше мігрантів у нерегульованому становищі працювали в Білорусі (55,6 %), а також Росії, Угорщині (рис. 5.13).



**Рис. 5.13. Трудові мігранти без врегульованого правового статусу (включно з особами, які мали лише туристичні візи) у 2008, 2012 та 2017 рр., %**

*Джерело:* складено за: [35; 37; 422].

Частка осіб, які працювали без належно оформленого контракту, лише на основі усної домовленості, ще більша – майже 62 %. У т. ч. не мали контракту понад 80 % трудових мігрантів в Ізраїлі та Росії, понад 70 % – у Білорусі.

Нерегульованість правового статусу перебування та зайнятості призводить до того, що умови праці українських мігрантів не завжди відповідають належним нормам. Так, лише 15 % з них мали

40-годинний робочий тиждень, тоді як кожний п'ятий працював понад 60 годин на тиждень.

Заробіток мігрантів є головним мотивом і результатом виїзду на роботу за кордон. У середньому він дорівнював, за даними обстеження 2017 р., 722 дол. США, що більш ніж утричі перевищувало величину середньої заробітної плати в Україні на момент проведення дослідження. Жінки-мігрантки заробляли дещо менше, ніж чоловіки: 614 та 766 дол. США відповідно.

Величина заробітків закономірно відрізнялася залежно від країни перебування, правового статусу та характеру виконуваної роботи. Найвищі заробітки були зафіксовані серед заробітчанин, які працювали в США, Ізраїлі (1,9 та 1,3 тис. дол. відповідно). Майже тисячі доларів сягали заробітки в Португалії, Італії та Німеччині. У Польщі мігранти в середньому заробляли 584 дол. на місяць. Найнижчими заробітками мігрантів виявилися в Білорусі – 291 дол. США.

Трудова міграція громадян за кордон як найчисельніший міграційний потік суттєво впливає на різні аспекти життєдіяльності країни.

Передусім міграція безпосередньо впливає на *демографічний розвиток*. Так, уже в 2008 р., як показало обстеження Держстату, 14% трудових мігрантів не планували повернутися на Батьківщину. Нині цей відсоток вірогідно суттєво більший. Більшість українців, які працюють в країнах із значно вищими, ніж в Україні, заробітками легально, можуть розраховувати на професійне та соціальне просування, набуття статусу постійних жителів, залишатися там назавжди або принаймні до закінчення трудової кар'єри. Поширення в Україні зовнішніх трудових міграцій, їх частковий перехід у постійну форму призводять до того, що чисельність постійного населення країни зменшується. Проте, навіть у разі повернення всіх працівників-мігрантів на Батьківщину, демографічні втрати неминучі внаслідок порушення сімейних стосунків у результаті тривалої відсутності одного із подружжя, відкладених народжень або відмови від народження дітей, погіршення стану здоров'я в результаті праці за кордоном.

*Вплив міграції на ринок праці* неоднозначний. За розрахунками фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, за відсутності трудових міграцій рівень безробіття в Україні був би в 1,6 раза вищим за фактичний [140]. Водночас

у регіонах масового відпливу мігрантів уже нині спостерігається нестача медичних та педагогічних працівників, будівельників, зварювальників, водіїв, фахівців нафтодобування.

Найсерйознішу проблему становить «відплив мізків», що зумовлює погіршення якісних характеристик зайнятих. Хоча підготовка спеціалістів з вищою освітою впродовж років незалежності не лише не скорочувалася, а й зростала, перший Всеукраїнський перепис населення 2001 р. зафіксував погіршення показників рівня освіти молодих поколінь. За оцінками експертів, у 1990-ті роки Україна втратила 15–20 % свого інтелектуального потенціалу внаслідок еміграції та переходу фахівців на роботи, що не потребували професійної праці та фахових знань [48, с. 82]. За даними на початок ХХІ ст. (після 2005 р. даних про освітній рівень мігрантів не збирали) питома вага осіб з вищою освітою серед емігрантів до країн старого зарубіжжя була більш як у 1,5 раза вищою, ніж серед вибулих до країн СНД та Балтії, а також серед прибулих до України. Особливо високим був освітній рівень вибулих до Канади.

Ці втрати не надолужуються в результаті повернення мігрантів на Батьківщину. По-перше, виконуючи за кордоном здебільшого некваліфіковану роботу, мігранти втрачають кваліфікацію. По-друге, повернення часто пов'язане із завершенням трудової кар'єри: значна частина мігрантів, які повертаються, не є в Україні економічно активними. По-третє, набуті за кордоном знання та вміння часто неможливо використати на Батьківщині через труднощі визнання зарубіжних дипломів та кваліфікації, набутої під час практичної роботи.

Найбільш очевидним видається *вплив трудової міграції на економіку* завдяки припливу в країну міграційного капіталу. Опитування Держстату 2012 р. показало, що майже три чверті мігрантів витрачали у країні перебування менше чверті заробленого, за даними 2017 р. таку ж частку заробітку витрачали за кордоном майже 80% мігрантів. Тобто основна частина їхнього заробітку надходила на Батьківщину.

Згідно з результатами дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток України, проведеного МОМ у 2015 р., перекази мігрантів сім'ям в Україні становлять в середньому приблизно 4,3 тис. дол. США на рік [58, с. 31].

Завдяки цьому трудові мігранти є на сьогодні для України чи не найбільшими іноземними інвесторами.

За даними Національного банку України, обсяги приватних валютних переказів в Україну впродовж двох десятиліть стабільно зростали (за винятком періоду світової фінансово-економічної кризи) і в 2013 р. перевищили 8,5 млрд дол. США. За даними Національного банку України, обсяги приватних валютних переказів в Україну впродовж двох десятиліть стабільно зростали (за винятком періоду світової фінансово-економічної кризи) і в 2013 р. перевищили 8,5 млрд дол. США. Однак у 2014 р. сума переказаних коштів скоротилася на 24 % і становила 6,5 млрд дол. США. Тенденція збереглася і в 2015 р., коли обсяги переказів скоротилися до 6 млрд дол. США, що на 8 % менше проти попереднього року. Очевидно, що це було наслідком агресії та війни, важкої економічної ситуації, негараздів у фінансовій системі країни, а також реакцією на обмеження користування валютними депозитами, що тимчасово вводилися Національним банком України. Певне покращення внутрішньої ситуації у країні в 2016 р., а також нова хвиля заробітчанської еміграції за кордон зумовили збільшення приватних переказів з-за кордону, і їхня сума сягнула 7,5 млрд дол. США. А в 2017 р. зростання переказаних в Україну сум прискорилося і досягло майже 9,3 млрд дол. США (рис. 5.15).

Із країн Європейського Союзу в 2017 р. надійшло 61,4 % усіх переказів, найбільше з Польщі – 33,6 %. Для порівняння: із США – 7,3 %, з Італії – 4,8 %, Чехії – 4,7 %. 14,1 % переказів надійшли з Росії, з 2014 р. ця частка зменшується.

За оцінками Національного банку України, неформальними каналами, тобто у спосіб передавання готівки чи матеріальних цінностей від одного домогосподарства до іншого, в 2016 р. в Україну надійшло понад 3 млрд дол. США, або 40 % грошових переказів, а в 2017 р. – 4,5 млрд, тобто майже 48 %. 24 % коштів потрапили у країну через міжнародні платіжні системи, близько 28 % – через кореспондентські рахунки банків.

Попри скорочення обсягів переказів, на тлі стрімкого падіння економіки їхня частка у ВВП України сягнула 7,6 % у 2015 р., 8,1 % – у 2016 р. і зросла до 8,4 % в 2017 р.

Згідно з результатами згаданого вище дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток України, проведеного МОМ у 2015 р., із загальної суми грошових переказів мігрантів на споживання витрачається близько 40 %. Близько 20 % переказів домогосподарства вкладають у житлове будівництво, придбання чи ремонт житла, понад 40 % – спрямовують на заощадження [58, с. 31]. Заробітки за кордоном мають величезне значення для підвищення добробуту сімей мігрантів, запобігання бідності: вони забезпечують майже половину бюджету домогосподарств, які мають у своєму складі довгострокових мігрантів, і 60 % бюджету тих, члени яких практикують короткострокову міграцію. Проте є підстави вважати, що водночас вони призводять до зростання майнового розшарування. За даними обстежень бюджетів домогосподарств України, перекази становили 4,5 % у доходах найбідніших домогосподарств і 6 % – у доходах найбільш заможних [49, с. 18].

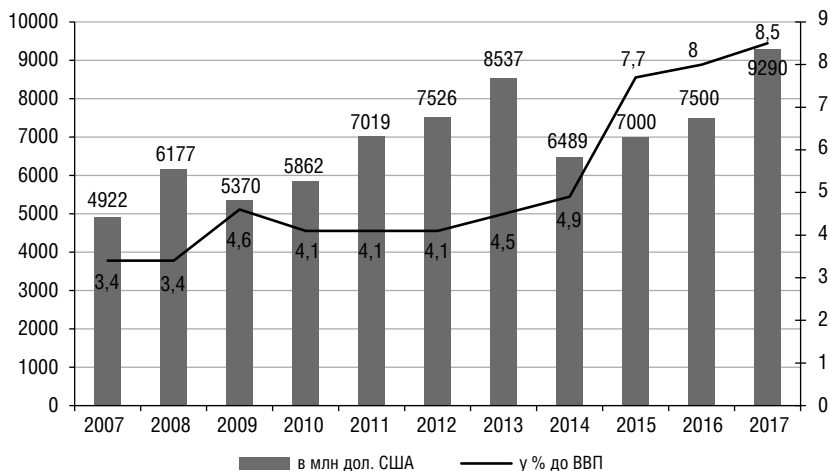


Рис. 5.14. Приватні валютні перекази в Україну в 2007–2017 рр.

Джерело: Національний банк України.

Інвестиційне використання закордонних заробітків незначне. За даними різних опитувань, до відкриття чи розширення бізнесу за рахунок зароблених за кордоном коштів вдаються лише трохи більше

8 % мігрантів [67, с. 104]. В основному мігранти інвестували в торговельні підприємства, кафе, ресторани, готелі. Якщо додати до цього інвестиції у власне присадибне господарство, то може йтися про 10–15 % зароблених за кордоном коштів. Свідчень скільки-небудь вагомих інвестицій у розвиток аграрного чи промислового виробництва немає. Причина – у недостатніх для серйозних інвестицій сумах заробітків, недоступності дешевих кредитів, несприятливому для малого бізнесу інвестиційному кліматі у країні. Не менше значення має неготовність самих мігрантів до започаткування власного бізнесу. Погана поінформованість щодо ситуації на Батьківщині, зокрема, бізнесових можливостей та законодавчих вимог, втрата соціальних зв'язків, недостатні знання у сфері підприємництва, а також особистісні характеристики значної частини мігрантів, які повертаються, обумовлюють їхній загальною невисокий підприємницький потенціал.

Разом із тим порівняння характеристик мігрантів та всього населення дає підстави для висновку, що міграція певним чином усе ж пов'язана із розвитком підприємництва. Так, обстеження домогосподарств мігрантів прикордонних областей показало, що серед осіб з міграційним досвідом частка самозайнятих була в 1,5 раза більшою, а частка роботодавців – на третину більшою, ніж серед зайнятого населення в цілому [50, с. 139].

Мають економічний ефект також і кошти, спрямовані на споживання. Так, значні житлові інвестиції мігрантів обумовили швидке зростання уведення в експлуатацію житла в регіонах із чисельною трудовою міграцією за кордон, показники якого помітно перевищували середній український рівень. Ці капіталовкладення, вочевидь, зумовлювали зростання зайнятості, що особливо важливо для сільської місцевості. До того ж вони зумовлювали зростання попиту на будівельні матеріали, сантехніку, меблі тощо, що в сукупності позитивно впливало на економічну ситуацію.

На думку деяких дослідників, яка базується на економіко-математичному моделюванні, без переказів економіка України могла би втратити 7,1 % свого потенціалу. Найбільше б постраждали галузі легкої та харчової промисловості, де падіння могло б досягти 17 і 14 % відповідно. Споживання скоротилося б на 18 %, а доходи домогосподарств – на 14–21 % [109, с. 30].



Водночас є докази впливу приватних трансфертів на зростання цін. Зокрема, саме перекази з-за кордону значною мірою призвели до стрімкого та економічно невиправданого зростання цін на нерухомість у регіонах, охоплених масовою міграцією. Ще у 2005 р. економісти попереджали, що трансферти є одним із каталізаторів формування спекулятивної «бульбашки» на ринку нерухомості, яка, в свою чергу, загрожує стабільності фінансових інституцій та надійності збереження заощаджень громадян [87, с. 30], що цілком підтвердилося в роки фінансово-економічної кризи.

З інвестиціями зароблених за кордоном коштів в житлове будівництво пов'язаний також і такий негативний наслідок, як «омертвіння» капіталу, тобто витрати на будівництво в депресивних регіонах, де немає роботи і де новозбудоване житло в результаті залишається невикористаним. Певна частина мігрантів спрямовує кошти на купівлю житла в регіональних центрах чи столиці, що прискорює міграцію молоді з рідних місць з усіма негативними наслідками для розвитку останніх.

Хоча економічний ефект заробітків мігрантів неоднозначний, *інвестиції в людський капітал*, зокрема, в освіту та лікування, в покращення якості життя не можна не оцінювати позитивно.

Крім іншого, забезпечене заробітками трудових мігрантів збільшення попиту на вищу освіту сприяло розвитку галузі. Так, у західних областях України, охоплених масовою міграцією, зростання кількості вищих навчальних закладів, їх студентів та випускників відбувалося швидшими, ніж в цілому по Україні, темпами.

Проте позитивний вплив міграції для накопичення людського капіталу знижували такі її *негативні соціально-психологічні наслідки*, як руйнування сімей, пияцтво, поширення споживацьких настроїв серед молоді, яка втрачала мотивацію до навчання та роботи, вважаючи, що надіслані батьками з-за кордону гроші забезпечать і отримання диплому, і подальше життя без значних зусиль.

Наприклад, за даними біоповедінкового дослідження, проведеного Міжнародним альянсом з ВІЛ/СНІД у 2012 р., 2,7 % зовнішніх і 4,7 % внутрішніх трудових мігрантів є ВІЛ-позитивними [60, с. 90]. Ризикована сексуальна поведінка під час роботи на виїзді (як за

кордоном, так і на території України) обертається загрозою для життя і здоров'я їхніх дружин та дітей.

Особливо руйнівними для сім'ї є наслідки міграції жінок. Немоżliвість приїздити на Батьківщину внаслідок неврегульованості правового статусу частини жінок-мігранток, а також відносно стабільна зайнятість багатьох із них у сфері обслуговування у віддалених країнах Південної Європи зумовлювали довші строки перебування жінок на роботі за кордоном, а отже, й часті випадки розлучень. Соціологічні дані свідчать, що серед мігранток частка розлучених вдвічі більша, ніж серед жіночого населення країни в цілому (11 %) [17, с. 51]. Згідно зі статистикою, кількість розлучень в Україні з 1995 р., який можна вважати роком розгортання трудової міграції, впродовж десятиліття залишалася практично незмінною. Проте в охоплених масовою міграцією регіонах коефіцієнт розлучуваності (число розлучень на 1000 населення) значно зріс: в Івано-Франківській області – з 2,5 до 3,0, в Чернівецькій – з 3,3 до 3,8, у Тернопільській – з 2,1 до 3,1.

Наслідком жіночої міграції є трансформація гендерних ролей, традиційних сімейних відносин. Жінка-мігрантка кардинально змінюється як завдяки набутому досвіду, так і усвідомленню своєї ролі годувальниці. Вона більше не погоджується займати в сім'ї таке ж місце, як і до міграції. Однак інші члени родини не завжди готові це сприйняти, що може виявитися для стосунків руйнівним. Висновок психологів щодо цього доволі невтішний: вони зазначають маскулінізацію жінок під впливом міграції, девальвацію сімейних стосунків, знецінення чоловіків. Первинна мотивація до виїзду за кордон – покращити матеріальне становище сім'ї, що є соціально прийнятною і викликає співчуття та розуміння оточення, доповнюється латентним мотивом, що полягає у здобутті більшої свободи та незалежності у відносно кращих матеріальних та побутових умовах [22, с. 131].

Трансформації сімейних взаємовідносин не можуть обійти стороною дітей. Немає сумніву, що завдяки роботі батьків за кордоном діти краще харчуються, отримують якісне медичне обслуговування, виїжджають на відпочинок, мають гарний одяг, сучасні мобільні телефони, комп'ютерну техніку тощо. Батьки оплачують їхнє навчання у вищих навчальних закладах. Як свідчать психологи, частина

дітей за відсутності батьків стають більш самостійними та відповідальними, налаштовуються на навчання.

Разом із тим розлука з батьками завжди є для дитини стресом, незалежно від її віку, статі, рис характеру. Тому поряд із позитивним педагога, психологи стикаються із серйозним негативним впливом міграції батьків на дітей. Зокрема, часто спостерігаються зниження успішності в навчанні; потрапляння під вплив «поганих компаній»; труднощі у побудові міжособистісних стосунків з родичами та однолітками; вживання наркотиків, алкоголю; скоєння правопорушень; розвиток хронічних захворювань унаслідок послаблення контролю за здоров'ям дитини; емоційні розлади, відчуття непотрібності й незахищеності від зовнішнього світу; поширення споживацьких настроїв, небажання вчитися чи працювати; нарешті, формування сталого бажання виїхати з країни. Спеціалісти висловлюють також побоювання, що позбавлені особистого досвіду сімейного проживання діти мігрантів невідворотно стикатимуться з серйозними проблемами при створенні власної сім'ї, негативні наслідки чого повною мірою виявляться вже в недалекому майбутньому.

За оцінками, в нульові роки XXI ст. в Україні налічувалося до 200 тис. неповнолітніх, у яких один або ж обоє батьків виїхали на роботу за кордон. Ця оцінка сформована на основі опитувань, які проводилися органами освіти в охоплених міграцією регіонах. Наприклад, обстеження в Тернополі показало, що у 25,5% школярів хтось із батьків працював за кордоном, у т. ч. у 4,2% відсутніми були обоє батьків [26]. За даними органів влади Чернівецької області, в 2004 р. у 8% учнів батьки працювали за кордоном, а в 2008 р. – уже у 11%, п'ята частина з яких залишилися вдома без обох батьків. В області зафіксовано райони, де частка дітей трудових мігрантів сягала 28%.

За свідченням місцевої влади, понад половину дітей проживали в умовах відсутності одного чи обох батьків понад три роки. 47% з них проживали з одним із батьків, 43% – з бабусею і (або) дідусем, близько 4% – з братами і сестрами. Поряд з тим 5% дітей мігрантів проживали з іншими, більш далекими родичами, 0,5% – у знайомих або сусідів, 0,2% дітей проживали самі.

Проблема з дітьми мігрантів інколи виникала й у тих випадках, коли батьки вивозили своїх неповнолітніх дітей за кордон. Часом

вони перебували там без належних документів (хоча батьки мали дозвіл на перебування, вони не могли отримати дозволу на возз'єднання сімей і привозили дітей за туристичними візами), тобто не мали доступу ні до належної освіти, ні до медичного обслуговування.

Зрозуміло, що в разі повернення таких дітей на Батьківщину виникали проблеми з продовженням навчання в Україні. Цих проблем не уникнути й дітям, які перебували з батьками за кордоном цілком легально. Вони не мусили переживати розлуку, проте повинні були спочатку адаптуватися до життя в іншомовному та чужокультурному середовищі, а потім, після повернення, – пристосовуватися до цілком відмінних умов на батьківщині.

Трудова міграція *впливає й на сферу соціального забезпечення*. Більшість мігрантів працюють за кордоном за наймом, проте, за даними обстежень, трудовий контракт мають далеко не всі, решта – тільки усну домовленість. Причому тільки половина з тих, хто має контракт, охоплена соціальним страхуванням. Головна причина соціальної незахищеності – нелегальне працевлаштування, проте інколи позбавлені можливості скористатися своїми виплатами в соціальні фонди країн перебування і мігранти, які працюють цілком легально. Перешкоджає цьому відсутність міждержавних угод про соціальне страхування. За таких умов основний тягар соціального забезпечення трудових мігрантів несе Україна. Це, по-перше, збільшує навантаження на соціальні фонди, до яких під час роботи за кордоном мігранти не роблять жодних внесків, по-друге, спричиняє втрату соціальних внесків, які мігранти сплачують у країнах працевлаштування, проте скористатися з них у більшості випадків не можуть, по-третє, – обмежує соціальне забезпечення мігрантів через врахування їхнього страхового стажу лише в Україні. Останнє може призвести до бідності їхніх родин, а відтак і необхідності виплати адресної соціальної допомоги.

Таким чином, вплив трудової міграції на розвиток України амбівалентний. Причому, якщо у короткостроковій перспективі його можна характеризувати як переважно позитивний, довгострокові наслідки трудової міграції несуть серйозні загрози для демографічного, соціально-економічного та соціокультурного розвитку країни.

Розділ VI

## **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

У розділі проаналізовано етапи розвитку міграційної політики України в роки незалежності, подано короткий огляд передумов її формування та досвіду, накопиченого у попередні історичні періоди. Детально розглянуто вплив євроінтеграційних процесів на удосконалення міграційного законодавства України та інституцій з його імплементації.

## 6.1. ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Формування міграційної політики сучасної України розпочалося після здобуття державної незалежності. Разом із тим, попри багатовікову бездержавність, Україна зберігала державницькі традиції, зокрема й у сфері міграційної політики та її інститутів, які, безумовно, мали вплив на державотворення новітніх часів. Тому огляд процесу формування міграційної політики варто не обмежувати лише періодом незалежності, а почати з більш віддалених часів.

Хоча б побіжно доцільно згадати, що документи могутньої держави середньовіччя Київської Русі вже містять перші відомості про регулювання міграційних процесів. Так, в угодах між Руссю та Візантією, укладених київськими князями ще в X ст., крім іншого, йшлося про можливість взаємного надання сторонами притулку [68, с. 199]. М. Грушевський у своїй фундаментальній праці з історії України-Руси наводить приклад того, як під час заворушень у Києві 1203 р. іноземці, як і мешканці міста, одержали захист у приміщеннях церков та монастирів [24, с. 226]. Адже історично храмові, церковні споруди в усіх культурах і в різні епохи використовувалися для притулку від переслідувань.

Уже за тих часів було закладено основи правового статусу іноземців. Причому, на відміну від інших європейських країн, на Русі чужинці користувалися ширшими гарантіями. Іноземці, які перебували в країні тимчасово, зазвичай купці, називалися гостями. У разі загибелі купецького корабля майно з нього поверталось гостеві, а не переходило у власність того, на чю землю прибило залишки корабля, як це побутувало, наприклад, у тогочасній

Німеччині. По смерті гостя майно успадковувала його родина, а не держава, як у Європі [57, с. 869].

Відповідно до «Руської правди», першого зводу законів, борг на користь чужинця мав стягуватися першочергово. У суді чужинець міг скористатися з показань лише двох свідків, замість семи, як місцеві жителі, оскільки не мав у чужій країні стількох знайомих йому людей. За вбивство гостя накладався такий самий штраф, як за вбивство княжого урядника, – тобто набагато вищий, ніж за звичайного місцевого мешканця. Разом із тим іноземці не могли володіти нерухомим майном, повинні були мешкати в окремих частинах поселень.

У середньовічних документах згадувалося і право на вільний в'їзд та виїзд із держави. Ним, однак, як це було вказано у привілеях великих князів литовських, могли скористатися лише особи шляхетсько-болярського стану [100, с. 107].

Відомий український історик Дмитро Яворницький у своїй «Історії запорізьких козаків» наводить переконливі свідчення того, що до січовиків приставали особи різного, інколи незрозумілого для українців етнічного походження, які шукали притулку і знаходили його на Січі [98, с. 115].

Із втратою Україною державності міграційні процеси на її території регулювалися відповідно до законів держав, до складу яких входили українські землі. Наприклад, відповідно до указів спочатку Петра I, згодом Катерини II на територію України, зокрема, на землі Запорозької Січі, переселялися численні колоністи: серби, румуни, німці тощо. Їм надавалися великі привілеї, якими місцеві жителі не користувалися [81, с. 170].

У станових монархіях, якими були і Російська, і Австрійська імперії, право на свободу пересування завжди обмежувалося, а для нижчих станів, насамперед селян, його взагалі не існувало. Механізмом регулювання права переміщень населення була паспортна система, запроваджена в Росії ще у XVIII ст. за Петра I. Її метою було полегшення набору рекрутів та збору податей. З часом обмеження на свободу пересування та на вибір місця проживання посилювалися. Вони були дещо послаблені лише наприкінці XIX ст. у рамках загальної модернізації країни після скасування кріпацтва.

Однак, відповідно до Положення про види на проживання 1897 р., особам, належним до селянського стану, без посвідки на проживання не можна було виїхати з місця свого постійного мешкання далі певної відстані і то на обмежений термін. Якщо поліція виявляла осіб, які порушили це правило, то оформлювала їм документ для повернення, в разі ж невиконання відповідного припису таких осіб висилали до місця постійного проживання примусово. Можливість вільного вибору місця проживання з'явилася лише в результаті революції 1905 р. Місце проживання селян та інших податних станів тепер визначалося не за місцем прописки (за посвідкою поліції), а за фактичним місцем проживання [66, с. 8].

Після скасування кріпацтва з метою колонізації віддалених територій Російської імперії уряд активно сприяв переселенням селян із щільно заселених європейських губерній, передусім з України, до Сибіру і Далекого Сходу. У 1889 р. було ухвалено переселенський закон, а 1897 р. створено Переселенське управління. Переселенці могли отримати до 100 десятин землі, звільнялися від податків на два роки в європейській частині та на три роки – на Кавказі та на Сході, а також від призову в армію. Сприяння переселенню посилювалося у зв'язку із будівництвом Транссибірської залізниці. Система пільг була розширена: видавали позики на переїзд, господарське облаштування, сівбу, відпускали лісоматеріали для будівництва осель.

Для переселення необхідно було отримати дозвіл місцевої влади, на який у першу чергу могли розраховувати ті, хто міг переїхати самотужки, без допомоги держави, тобто відносно заможні сім'ї, не обтяжені великою кількістю малих дітей та осіб похилого віку. Самовільні переселенці, а таких була більшість, у разі виявлення поліцією примусово поверталися до попереднього місця проживання.

Крім економічного, переселення мало й політичний характер і було спрямовано на русифікацію володінь імперії. Це стосувалося й України. Незважаючи на численний виїзд українців, у Херсонській, Катеринославській, Таврійській губерніях склалося позитивне міграційне сальдо за рахунок їх заселення вихідцями з Росії.

Переселенський рух набув нової інтенсивності під час Столипінської реформи. У законі 1904 р. декларувалася свобода



переселень, проте допомога надавалася лише жителям тих територій, звідки переселення заохочувалося, та які переїжджали в райони, визначені для вселення. На сім'ю виділяли 200 крб., забезпечували безкоштовне перевезення майна, надавали позики для купівлі землі, звільняли від призову в армію. Перешкодою для переселень стало менше, але спротив їм з боку місцевої влади продовжував існувати, тому самовільні переселення залишалися досить численними і становили, за оцінками, третину всієї їх кількості.

Австрійський уряд також намагався обмежити виїзд. Заборонялося емігрувати військовозобов'язаним. Агітація до еміграції була заборонена і каралася [68, с. 203]. Так, відомо, що Івана Пилипів із села Небилів на Станіславщині (разом з Василем Єлиняком він був першим українцем, які прибули до Канади у 1891 р.), при поверненні в Україну за сім'єю у 1892 р. було звинувачено у підбурюванні до виїзду і заарештовано. Виїхати до Канади Пилипів зміг лише 1893 р.

У період революційних подій 1917–1920 р. і спроб відновлення української держави серед іншого були закладені й початки міграційної політики. Зокрема, в Конституції УНР (1918 р.) наголошувалося, що як громадяни країни, так і кожний, хто перебуває на її території, мають право на свободу перемін місця перебування [331].

За гетьмана П. Скоропадського «Законами про тимчасовий державний устрій України» (29 квітня 2018 р.) підтверджувалося право на свободу пересування та вибір місця проживання, а також можливість без заборон виїжджати за кордон Української Держави [332].

Враховуючи реалії Першої світової, а згодом і громадянської воєн, які призвели до масових вимушених переміщень населення, значна увага приділялася проблемам біженців. У грудні 1917 р. Українська Центральна Рада ухвалила Тимчасові правила управління справами допомоги біженцям на території України [64]. У квітні 1918 р. уряд П. Скоропадського ухвалив закон про затвердження штату окремого управління по біженецьких справах та виділення коштів на допомогу біженцям. У структурі урядів УНР (1917 р.) та Української Держави (1918 р.) існували спеціальні органи із роботи з біженцями: біженецький департамент та, відповідно, окреме управління по біженецьких справах.

Окреме управління складалося з трьох відділів. Біженецький відділ мав допомагати біженцям грошима, одягом, помешканням. Реевакуаційний відділ відповідав за повернення біженців додому та допомогу їм харчами та ліками у дорозі. На ліквідаційно-позичково-бухгалтерський відділ було покладено допомогу у відбудові зруйнованих помешкань, видачу позичок особам, які матеріально постраждали від війни. На місця призначалися уповноважені окремого управління по біженецьких справах, які мали в своєму підпорядкуванні управи. У підпорядкуванні уповноважених перебували також табори для біженців, яких на середину 1918 р. нараховувалося 13, та 23 лікувально-харчові пункти, розраховані в середньому на 4 тис. осіб кожний.

У Конституції Радянської України, яка з 1922 р. увійшла до складу СРСР, як і в загальносоюзній Конституції, свобода пересування навіть не згадувалася. Проте певний час, особливо в період НЕПу, обмеження на свободу пересування були послаблені. Понад те, 1924 р. у СРСР було відмінено паспортну систему. Органи влади не мали права вимагати від громадян паспорти та інші посвідки на проживання, які б обмежували їхні можливості вільно пересуватися та селитися в межах кордонів держави. Посвідчення особи видавалися лише за бажанням.

Період лібералізації був нетривалим. Уже в 1925 р. прописка стала обов'язковою в містах. А з 1932 р. паспортну систему з дозвільною пропискою за місцем проживання та іншими обмеженнями, частина з яких не була оприлюднена, запровадили повсюдно. У разі переїзду громадяни мусили подати паспорт до компетентних органів на прописку впродовж 24 годин. За порушення паспортного режиму накладалася адміністративна відповідальність, злісних порушників карали за кримінальним законом (відповідна стаття зберігалася в Кримінальному кодексі аж до 1992 р.). Без штампу прописки у паспорті було неможливо працевлаштуватися, отримати соціальні послуги.

Однак паспорти були введені лише для жителів міст, робітничих селищ, радгоспів та новобудов. Селяни були їх позбавлені, відповідно, не могли переїжджати до міст. За словами Михайла Арутюнова, мета відновлення прописки полягала

у запровадженні жорсткого контролю над населенням, нагляду за репресованими особами, регулюванні міграції жорсткими адміністративними методами, її орієнтації на об'єкти будівництва важкої індустрії, утриманні селянства на селі [66, с. 9]. У 1940 р. паспортна система у СРСР була доповнена серією законодавчих актів, які закріплювали громадян не лише за місцем проживання, а й роботи.

Запроваджена в 1930-ті роки паспортна система проіснувала практично у незмінному вигляді аж до 1974 р. Основний зміст її тогочасної модифікації полягав у тому, що паспорт став основним документом, який посвідчував особу всіх громадян країни, у т. ч. й селян.

Хоча селяни отримали паспорти і, відповідно, більшу свободу вибору місця проживання, переселення стримувалися тим, що у великих містах, рекреаційних зонах, поблизу військових об'єктів та у прикордонні прописка залишалася обмеженою.

Водночас відсутність паспортів у селян замість того, щоб стримувати вплив молоді з сіл, стимулювала молодих людей до міграції. Зокрема, сільські хлопці, відбувши військову повинність та отримавши в армії паспорт, найчастіше не поверталися до рідних місць. Так само неефективним було обмеження прописки у великих містах. Вплив населення з міст скоротився, оскільки люди не ризикували виїжджати, знаючи, що повернутися не зможуть, міста розросталися вшир, за рахунок передмість, що формально не входили до складу міста, збільшувалася маятникова міграція до міст.

Попри це, держава прагнула досягти повної керованості переміщень населення. Засобом спрямування міграційних потоків у визначених напрямках були різні форми організованих переселень. За підрахунками дослідників, частка організованих переселень населення України у 1965 р. становила 31 % усіх переміщень, а в 1975 р. – уже 45 %. Відповідно, частка неорганізованих переселень за цей час скоротилася до 55 % [101, с. 78].

Існувало кілька форм організованих переселень. Перша з них – переселення селянських сімей із густозаселених і земледефіцитних регіонів у такі, що мали великі земельні ресурси. За оцінками, сільськогосподарські переселення становили 7–11 % організованих переселень. Більшість переселенців рекрутувалися на Заході і в Центрі

України і спрямовувалися в південний степовий район республіки або за її межі, в інші республіки СРСР. У 1949–1970 рр. унаслідок планового переселення змінили місце проживання понад 1,1 млн осіб [33, с. 65]. Переселенцям забезпечували безплатний проїзд та провіз майна, надавали земельну ділянку та кредит на будівництво, купівлю худоби. Їх звільняли від сплати податків.

Друга форма – організовані набори робочої сили, тобто укладення контрактів для роботи на певних підприємствах, що становили 20–26 % організованих переселень. Упродовж 1961–1975 рр. оргнабором було охоплено 1,5 млн мешканців України. Працівників набирали практично в усіх областях (крім південних, тобто регіону сільськогосподарського вселення) і спрямовували в Донецько-Придніпровський індустріальний район або за межі республіки.

Третя форма – громадські заклики, кампанії мобілізації на новобудови добровольців, передусім молодих людей.

Четверта – спрямування на роботу випускників професійно-технічних, середніх спеціальних та вищих навчальних закладів, які мусили відпрацювати не менше трьох років на тих робочих місцях, куди були розподілені державними органами. Молоді спеціалісти становили більшість організованих переселенців.

Для здійснення організованих переселень створювалися різні виконавчі органи, комісії, управління. Напередодні розпаду СРСР це питання належало до компетенції Міністерства праці. Проте показово, що певний час радянської історії, а саме в 1930-ті роки, організацією переселень займався переселенський відділ НКВС.

Треба зазначити, однак, що прагнення до жорсткого регулювання міграційних процесів реалізувати вповні не вдавалося. По-перше, організовані переселення ніколи не були панівною формою переміщень населення в СРСР навіть за часів найбільш жорсткого тоталітарного режиму. По-друге, значна частина організованих переселень закінчувалася поверненням мігрантів у місця попереднього проживання або переїздом в інше місце. Наприклад, за даними обстеження, що було проведено в сільськогосподарських підприємствах Півдня України у 1968–1972 рр., з місць вселення невдовзі виїхали 16,7 % переселенців [101, с. 84]. По-третє, з районів, куди спрямовувалися переселенські потоки (Північ та Схід

СРСР), відбувався виїзд не лише нещодавно переселених, а й корінного населення, міграційне сальдо тут здебільшого було від'ємним. Наприклад, у 1959–1969 рр. від'ємне міграційне сальдо Сибіру сягнуло 600 тис. [65, с. 12].

Якщо переміщення всередині держави контролювалися, то зовнішня міграція жорстко обмежувалася. Для виїзду за кордон громадяни мали отримати дозвіл властей – виїзну візу. В положенні «Про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР», затвердженому Радою Міністрів у 1970 р., процедури та підстави отримання виїзної візи визначені не були. Вони регулювалися спеціальними документами, більшість з яких були таємними. Що ж до еміграції для постійного проживання, вона могла відбутися лише за спеціальним дозволом у результаті тривалої та складної процедури.

Певне послаблення обмежень на виїзд відбулося лише в часи перебудови. У 1986 р. Рада Міністрів СРСР доповнила існуючий порядок виїзду розділом, який називався «Розгляд подання про в'їзд в СРСР і про виїзд з СРСР у приватних справах», чого раніше взагалі не допускалося. Проте для отримання дозволу на перетин кордону у приватних справах потрібно було мати поважні причини. До них за документом належали: возз'єднання з членами сім'ї, зустріч з близькими родичами, укладення шлюбу, відвідання тяжкохворих родичів, відвідання місць поховання близьких родичів, вирішення спадкових питань та ін. Однак і в цій постанові частина тексту була засекречена і містила додаткові обмеження [68, с. 209].

Наступним кроком до лібералізації виїзду стала постанова, що датується 1988 р. Згідно з нею громадяни могли виїжджати до соціалістичних країн, з якими діяли угоди про безвізовий режим, за внутрішнім паспортом із вкладишем, форму якого і порядок видачі встановлювали Міністерство внутрішніх справ та Міністерство закордонних справ.

У травні 1991 р. після тривалих дебатів Верховна Рада СРСР затвердила закон «Про порядок виїзду з СРСР і в'їзду в СРСР громадян СРСР», яким громадянам нарешті надавалося право вільно виїздити і повертатися до держави, отримувати для цього закордонні паспорти. Проте передбачалося, що цей закон набере чинності лише з 1 січня 1993 р.

Статус іноземців у СРСР належав до компетенції загальносоюзної влади. При його визначенні застосовувався класовий підхід, особливо очевидний у питаннях надання притулку. Право на притулок декларувалося в Конституціях СРСР та УРСР, проте ним могли скористатися лише іноземці, які на батьківщині переслідувалися за захист інтересів робітничого класу, участь у революційному та народно-визвольному русі. Женевська конвенція ООН про статус біженців характеризувалася як «правова ширма», підступно ховаючись за якою імперіалістичні держави маніпулюють питанням біженців для досягнення своїх реакційних політичних та ідеологічних цілей.

Таким чином, уже з найдавніших часів в Україні формувалися певні підходи та запроваджувалися механізми регулювання міграційних процесів. Серйозні спроби започаткування міграційної політики робилися в період існування УНР та інших державних утворень 1917–1920 рр. У радянські часи панівні принципи міграційної політики визначалися у всесоюзному центрі і зводилися до жорсткого контролю за переміщеннями населення, крайньої обмеженості виїзду за кордон. Свобода пересування хоча й декларувалася, але вибір особистості мав підпорядковуватися громадським інтересам, які розуміли як інтереси держави. Саме державними інтересами мотивувалися і переміщення значних мас населення (наприклад, для освоєння цілинних земель чи будівництва Байкало-Амурської магістралі), і обмеження зростання великих міст, неможливість прописатися в них. В останні роки існування СРСР найбільш одіозні обмеження поступово послаблювалися, проте лише незначною мірою.

Отже, на момент здобуття незалежності міграційна політика та її інститути в Україні були відсутні. Це пояснювалося двома основними причинами. По-перше, наявністю лише сурогатної державності за відсутності багатьох її необхідних елементів, а по-друге, тим, що в межах СРСР вплив на переміщення населення здійснювався не політичними, а в основному адміністративними методами.

## 6.2. ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ПІСЛЯ ЗДОБУТТЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У період розпаду СРСР вимоги щодо відміни адміністративних перепон на шляху переміщень населення, лібералізації руху через зовнішній кордон посідали помітне місце у боротьбі опозиції за реформи. Внаслідок цього міграційна проблематика поступово почала звучати у програмах тогочасних провідних політичних сил. Так, Народний Рух – тоді головне політичне об'єднання, однозначно орієнтоване на здобуття Україною незалежності, ринкові реформи та запровадження ліберально-демократичних цінностей, – у своїй програмі висловив вкрай негативне ставлення до міграційної політики радянських часів. Рух вважав, що вона була спрямована на послідовне зменшення абсолютної та відносної частки українців серед населення України. У Програмі Руху радянську міграційну політику було кваліфіковано як один з найбільших злочинів режиму проти українського народу, поставлено в один ряд із розкуркуленням, штучним голодом, депортаціями, чорнобильською трагедією тощо. Через це Народний Рух вказував на необхідність сприяти поверненню на їхню історичну батьківщину українців, які того бажають, а також кримськотатарського народу та всіх репресованих [31, с. 513].

Стурбованість наслідками міграційної політики радянського періоду, внаслідок чого титульний етнос зменшувався, заміщується чужоетнічним населенням, знайшла вияв у тому, що імміграція в Україну була зарахована до сфер, на які має поширюватися державний суверенітет. Ще 16 липня 1990 р., ухвалюючи **Декларацію**

**про державний суверенітет України**, Верховна Рада проголосила, що Україна «регулює імміграційні процеси» [334].

На межі 1980–1990-х років, в умовах розпаду єдиної держави, коли міграції набули масового і вибухоподібного характеру, очевидно стала необхідність розроблення міграційної політики новопроголошеної держави та створення відповідного законодавства та виконавчих органів з його імплементації. Враховуючи колапс радянської адміністративної системи, у т. ч. й у сфері територіального перерозподілу населення, відсутність будь-яких інструментів регулювання міграцій за умов свободи пересування та зовнішньої відкритості, брак необхідного досвіду, кадрів, матеріальних ресурсів, формування нової міграційної політики України було непростим завданням, виконати яке швидко та якісно виявилось неможливим. Попри це, впродовж усього періоду незалежності Українська держава тримала міграційні питання у сфері уваги, шукаючи шляхів розв'язання зумовлених ними проблем.

Разом із тим міграція ніколи не належала до пріоритетів державотворення, не перебувала у центрі уваги влади та суспільства. На тлі глибокої системної кризи перехідного періоду 1990-х років, економічних проблем та соціальних негараздів, спричинених світовою фінансово-економічною кризою 2008–2009 рр., а в подальшому – агресією Російської Федерації, питання міграції завжди видавалися другорядними. Державні рішення у цій сфері, як і позиції політичних партій, формувалися не внаслідок послідовної та цілеспрямованої діяльності, а як реакції на певні події, соціально-економічні та політичні виклики.

Формування міграційної політики України розпочалося 1991 р. із здобуттям незалежності й не було позбавлене поширеного на той час державницького романтизму. Події тих часів є вкрай важливими для розуміння сучасної міграційної політики держави, оскільки саме тоді було закладено її підвалини, вироблено основоположні принципи. Розроблення міграційної політики було важливим елементом державотворення і мало на меті, головним чином, заперечення міграційної політики радянських часів, тобто відхід від дозвільної системи зміни місця проживання, а також насильницьких переміщень, що практикувалися тоталітарним режимом. Нові політичні



підходи до регулювання міграції, в основу яких було покладено повагу до права людини на свободу пересування, вільний виїзд за кордон та повернення на Батьківщину, були частиною загального процесу демократизації суспільства, імплементації визнаних міжнародних стандартів. Відкритість до світу стала чи не найпершим і найбільш очевидним здобутком незалежності, сприяла формуванню позитивного іміджу нової України як серед власних громадян, так і в міжнародному співтоваристві.

Проте, як і будь-яка свобода та відкритість, свобода пересування несла низку ризиків. Стурбованість політиків викликав не врегульований, стихійний характер міграційних переміщень, що запанував замість більшою чи меншою мірою організованих переїздів радянських часів. В умовах демократизації суспільного життя адміністративні механізми впливу на міграцію не спрацьовували, тому потрібно було шукати нові інструменти управління міграційними процесами.

Ці пошуки ускладнювало те, що вони відбувалися під впливом надзвичайно активних міграційних переміщень початку 1990-х років, зумовлених «шоковими» чинниками, розвалом єдиної держави, в умовах економічної кризи перехідного періоду. Тому у влади і суспільства сформувалося доволі обережне ставлення до міграції: вона асоціювалася передусім із суспільними негараздами, труднощами, матеріальними витратами.

Попри це, у перші роки незалежності у розробленні міграційної політики було досягнуто очевидних успіхів, зокрема, ухвалено низку законів, спрямованих на регулювання міграцій. Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій» (1991) [335] забезпечив право на повернення в Україну громадян, які зазнали репресивних переселень з її території. Ухвалення Закону України «Про громадянство України» (1991) [336], згідно з яким вихідці з України та їхні нащадки набули можливості визнання своєї належності до громадянства України у спрощеному порядку, мало сприяти репатріаційним процесам. Численні вимушені міграції, якими відзначався початок 1990-х років, обумовили розробку і ухвалення Закону України «Про біженців» [337], що став одним із перших подібних законодавчих актів на теренах СНД і, незважаючи на те, що Україна на той час

не була стороною Женевської конвенції ООН про статус біженців 1951 р., в основному відповідав її змістові. Ухвалений у січні 1994 р. Закон України «Про правовий статус іноземців» став базовим для вирішення питань перебування іноземців в Україні, їхнього правового статусу, запобігання нелегальній міграції, яка внаслідок деградації колишнього зовнішнього кордону СРСР та тогочасної «прозорості» кордонів між новими незалежними державами зростала і перетворилася на серйозну проблему.

Свободу виїзду за кордон та повернення в Україну гарантував громадянам Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (1994) [338]. З ухваленням цього Закону набула чинності стаття 10 Закону України «Про зайнятість населення», в якій зазначалося, що громадяни мають право на трудову чи підприємницьку діяльність під час тимчасового перебування за кордоном. Крім того, передбачалося, що для працевлаштування громадян під час їх тимчасового перебування за кордоном на підставі спеціальних ліцензій можуть створюватися бюро, агентства, інші організації, що повинні мати сертифікат, виданий Державною службою зайнятості, тобто закладалася правова база для діяльності фірм-посередників у працевлаштуванні за кордоном.

Низка важливих рішень у сфері регулювання міграції приймалися на рівні Кабінету Міністрів України. Зокрема, велика кількість документів була присвячена питанню облаштування в Криму колишніх депортованих кримських татар, а також болгар, вірмен, греків, німців, які поверталися в Україну. Влітку 1992 р. постановами Кабінету Міністрів України було визначено порядок надання допомоги біженцям з району воєнних дій у Придністров'ї (Республіка Молдова). Вже з 1 січня 1993 р., тобто ще до ухвалення закону про виїзд та в'їзд, постановою Уряду було скасовано дозвільний порядок перетину державного кордону, за якого для кожного виїзду за межі держави громадянин мав отримати спеціальний дозвіл.

Оскільки міграції мають міжнародну природу, у перші роки незалежності Україна почала активно брати участь у міжнародному співробітництві у цій сфері. У країні з'явилися представництва Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Міжнародної організації з міграції (МОМ). Кабінетом Міністрів було підписано угоди

про співпрацю з цими міжнародними організаціями (1996), діяльність яких в Україні була спрямована як на надання безпосередньої допомоги мігрантам та біженцям, так і на сприяння у розбудові державної системи управління міграціями.

Значні зусилля докладалися для досягнення домовленостей з регулювання міграційних процесів на теренах колишнього СРСР, де переміщення населення на той час були не лише наймасштабнішими, а й супроводжувалися численними проблемами, викликаними розвалом раніше єдиної держави. З метою уникнення перешкод на шляху вільного пересування людей на пострадянському просторі було підписано угоду про безвізовий режим поїздок громадян. За ініціативи України укладено Бішкекську угоду про відновлення прав депортованих осіб, національних меншин та народів (1992), що передбачала співпрацю країн СНД з їх повернення та обласну допомогу на історичній батьківщині.

Реалізації пенсійних прав осіб, які частину свого трудового життя провели не в тій республіці СРСР, в якій вони проживали після його розпаду, сприяла угода країн СНД «Про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення», згідно з якою пенсійні зобов'язання виконувалися тією країною, де особа проживала постійно. Взаємні розрахунки не здійснюються, якщо інше не передбачене двосторонніми домовленостями. Однак, при встановленні права на пенсії, у т. ч. і на пільгових умовах та за вислугою років, враховується трудовий стаж, набутий на території будь-якої держави – учасниці угоди.

У рамках СНД також були укладені угоди щодо пенсійного забезпечення таких груп населення, як військовослужбовці та члени їхніх родин, працівники правоохоронних органів. Окремі угоди стосувалися соціальних гарантій ветеранів Другої світової війни, осіб, які постраждали від дії радіації внаслідок Чорнобильської катастрофи, членів сімей загиблих в Афганістані тощо. На рівні Співдружності Незалежних Держав було врегульовано також питання соціальної допомоги сім'ям з дітьми. Відповідна угода (1994) передбачала надання гарантованої державної соціальної допомоги громадянам, у яких є діти, у порядку, встановленому національним законодавством та за рахунок країни, на території якої постійно

проживала дитина. Таким чином, у рамках СНД було застосовано територіальний принцип соціальних та пенсійних виплат, відповідно до якого вони здійснюються країною проживання особи з урахуванням страхового стажу, набутого на території країн – підписантів угоди.

Щодо трудової міграції, її порядок та соціальні аспекти були предметом угоди країн СНД «Про співробітництво у сфері трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів», укладеної 15 квітня 1994 р. Сторони домовилися про визнання без легалізації документів про освіту та кваліфікацію працівників-мігрантів, недопущення подвійного оподаткування їхніх заробітків, можливості переказів зароблених коштів та вивозу майна. Угодою визначено, що соціальне страхування та соціальне забезпечення працівників-мігрантів здійснюються відповідно до законодавства країни працевлаштування, зокрема, відшкодування шкоди, спричиненої виробничою травмою чи професійним захворюванням.

Процедури трудової міграції було деталізовано в низці двосторонніх угод з країнами СНД, зокрема, укладених Україною з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Молдовою, Російською Федерацією. В них переважно врегульовано також порядок відшкодування шкоди, заподіяної працівнику внаслідок нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, відповідальність за що несе країна, на території якої стався страховий випадок.

У 1993–1996 рр. було підписано також угоди про працевлаштування з деякими європейськими країнами, у т. ч. з Польщею, Чехією, Словаччиною (останні дві денонсовано), Литвою, Латвією. В умовах розгортання масової трудової міграції важливе значення набули домовленості про соціальне та пенсійне страхування, укладені Україною в цей період з Естонією, Латвією, Іспанією.

Гострота та складність міграційних проблем перших років незалежності спонукала до створення спеціальних органів виконавчої влади, які б мали ними займатися. У квітні 1993 р. було створено Міністерство України у справах національностей та міграції (з 1996 р. – Державний комітет), а у червні 1994 р. – органи міграційної служби на місцях, при обласних адміністраціях, які перебували у подвійному підпорядкуванні Міністерства та місцевої влади.

Уже з назви першого в Україні спеціалізованого органу виконавчої влади у сфері міграції зрозуміло, що його повноваження не обмежувалися лише міграційними питаннями. Поєднання різних функцій в одній установі було пов'язано із дефіцитом коштів, кваліфікованих кадрів державних службовців, відсутністю необхідного галузевого законодавства тощо. Разом із тим уже тоді стало зрозуміло, що в перспективі, з напрацюванням необхідного досвіду та створенням законодавчої бази, буде необхідно створити в державі повноцінну міграційну службу, тобто спеціалізовану установу, в компетенції якої повинні бути сконцентровані основні функції з управління міграціями.

В умовах відсутності такого органу та внаслідок необхідності координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань міграційної політики у 1998 р. при Кабінеті Міністрів України було створено Міжвідомчу координаційну раду з питань міграції на чолі з віце-прем'єр-міністром України з гуманітарних питань. До її складу увійшли голова Державного комітету у справах національностей та міграції України, заступники міністрів закордонних та внутрішніх справ, праці та соціальної політики, освіти і науки, охорони здоров'я, економіки, фінансів, юстиції, заступники голів Прикордонної та Митної служби та Служби безпеки. Передбачалося, що Рада готуватиме пропозиції щодо визначення основних засад державної міграційної політики, фінансування та матеріально-технічного забезпечення розв'язання міграційних проблем, здійснюватиме попередній розгляд проектів законодавчих актів у сфері міграції, відповідних міжнародних угод, інформуватиме Уряд стосовно міграційної ситуації в країні тощо. Ці амбітні цілі, однак, залишилися нереалізованими, відбулося лише два засідання Ради, її діяльність припинилася, фактично не розпочавшись.

Базові принципи, які були сформульовані під час розроблення перших в Україні законодавчих актів з регулювання міграційних процесів, знайшли свій розвиток та втілення в **Конституції України** [333], ухваленій 1996 р. На конституційному рівні багато з них було сформульовано вперше. Зокрема, в Основному Законі чітко йдеться про право кожного на свободу пересування та вибір місця проживання,

вільне залишення країни та невід'ємне право громадян повертатися на її територію (стаття 33). Відповідно до Конституції, держава гарантувала захист громадянам, які перебували за кордоном, тобто брала на себе зобов'язання піклуватися про працівників-мігрантів. Разом із тим вона проголосила, що громадянин України не може бути позбавлений громадянства, як і права змінити громадянство. В Конституції зазначалося, що іноземці, які на законних підставах перебувають в Україні, користуються такими ж правами і мають такі самі обов'язки, що й її громадяни, за винятком випадків, передбачених законом. Крім того, іноземці могли отримати в Україні притулок в порядку, встановленому законом (стаття 26). Украй важливою для міграційної політики держави була норма про те, що питання «громадянства..., статус іноземців та осіб без громадянства», а також «засади регулювання демографічних та міграційних процесів» визначаються виключно законами (стаття 92). Ця норма означала відмову від регулювання в'їзду/виїзду за допомогою відомчих інструкцій, до змісту яких, до того ж, у радянські часи доступ громадськості був вкрай обмеженим. З метою облаштування в Україні колишніх депортованих, які повернулися, передбачалося розроблення державних програм (стаття 138).

На основі напрацювань перших років формування міграційної політики 1997 р. було здійснено першу спробу її концептуального оформлення. Указ Президента України, яким затверджувалися Основні напрями соціального розвитку держави, містив розділ, присвячений міграційній політиці [353]. У ньому йшлося про те, що міграційна політика України має базуватися на таких основних принципах, як: вільний виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України; рівність перед законом іноземців, осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та громадян України; диференційований підхід до різних категорій мігрантів відповідно до інтересів держави, національного законодавства та міжнародних зобов'язань України. Указом було визначено основні напрями міграційної політики держави, а саме: сприяння репатріації, повернення депортованих, допомога біженцям та шукачам притулку, регулювання імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства. Вкрай важливо, що в Указі було сформульовано конкретні

завдання з реалізації висунутих завдань. Зокрема, наголошувалося на необхідності створення умов для набуття громадянства України репатріантами, відновлення прав і гарантій депортованих, розроблення відповідних державних програм, укладення міждержавних угод з метою захисту інтересів мігрантів, регулювання імміграції за допомогою диференційованих квот, запобігання нелегальній міграції, вжиття заходів щодо приєднання до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців, продовження міжнародної співпраці у сфері міграції з УВКБ ООН, МОМ, ОБСЄ тощо.

Варто звернути увагу на те, що серед визначених в Указі пріоритетів міграційної політики регулювання трудової міграції громадян за кордон відсутнє, хоча це питання й згадувалося в тексті. Очевидно, на момент ухвалення Указу влада все ще не визначилася щодо трудової міграції громадян, яка розгорталася. І серед політиків, і в суспільстві панувало негативне ставлення до цього явища – як унаслідок рудиментів старого автаркічного мислення, так і тому, що трудова міграція стала відповіддю на важкі життєві умови багатьох українських сімей, що склалися після розпаду СРСР. Хоча українські заробітчани за кордоном вкрай потребували інформаційної, правової, дипломатичної підтримки з боку держави, у політичному дискурсі наприкінці 1990-х років трудова міграція практично замовчувалося.

Майже одночасно з ухваленням Конституції та згаданого вище Указу Президента щодо соціального розвитку, Україна вступила до Ради Європи, взявши на себе низку зобов'язань, зокрема, у сфері захисту прав людини. Приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї (ратифіковані Верховною Радою України 17 липня 1997 р.) означало імплементацію до національного законодавства багатьох норм, що стосувалися міграції. Так, згідно з Протоколом № 4, стосовно Конвенції зобов'язуються гарантувати право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в межах своєї країни, залишення будь-якої країни, у т. ч. власної, недопустимість вислання громадянина з території своєї країни, невід'ємне право громадянина на в'їзд до держави свого громадянства. Хоча Конвенція безпосередньо не декларувала право на притулок, вона забороняла

смертну кару, що означало, що іноземець не міг бути висланий у країну, де наражався на таке покарання. Конвенція не дозволяла колективного вислання іноземців, вимагала індивідуального розгляду кожної справи про депортацію в компетентному органі, де б іноземець міг висунути аргументи на свій захист, тощо. Отже, приєднавшись до Конвенції, Україна тим самим зобов'язалась, крім іншого, мати відповідні європейським стандартам законодавство щодо іноземців та статусу біженця та адміністративні органи.

Певні аспекти міграційних питань знайшли відображення в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) [339], що набула чинності 1 березня 1998 р. Зокрема, у статті 24 держави-члени зобов'язалися не допускати дискримінації українських громадян, які на законних підставах працюють на їх території. У статті 25 сторони домовилися укладати угоди з метою координації соціального забезпечення українських робітників, які на законних підставах працюють у країнах-членах, чим має забезпечуватися додавання всіх періодів соціального страхування при нарахуванні пенсії, медичному обслуговуванні, а також переказ пенсії з однієї країни до іншої. Хоча вільний рух робочої сили не передбачався, стаття 35 УПС надавала українським компаніям, заснованим на території Співтовариства, право наймати робітників і службовців – громадян України за умови, якщо вони є ключовим персоналом.

У червні 1998 р. Президентом України було затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, а згодом – Програму її реалізації, що відображала зміст УПС і охоплювала різні сфери життя, у т. ч. питання міграції. Серед зазначених пріоритетів – удосконалення законодавства України про громадянство; запровадження державного реєстру фізичних осіб, який мав замінити прописку; створення умов до приєднання України до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців; приєднання до Європейської соціальної хартії у частині, що стосується працівників-мігрантів. Значна увага приділялася посиленню прикордонного та імміграційного контролю, запобіганню нелегальній міграції, а також вирішенню питання щодо спрощення візового режиму між Україною та ЄС.



Таким чином, на кінець 1990-х років основи міграційної політики України в цілому були сформовані. На противагу практиці радянських часів сфера переміщень населення значно лібералізувалася, були розроблені ключові законодавчі акти щодо регулювання міграції, створені органи виконавчої влади з їх реалізації. Разом із тим у законодавстві залишалися серйозні прогалини, набутий під час його застосування досвід продемонстрував численні недоліки ухвалених норм, повноцінної міграційної служби створено не було. Усе це актуалізувало потребу вдосконалення законодавства та адміністративної практики у сфері міграції.

### **6.3. РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА ПОЧАТКУ ХХІ ст.**

Основною рушійною силою подальшої еволюції міграційної політики в нульових роках ХХІ ст. була необхідність приведення законодавства у відповідність до Конституції України та взятих державою міжнародних зобов'язань. Реалізація цього завдання мала за результат ухвалення цілої низки важливих законодавчих актів.

Передусім треба назвати нову редакцію закону «Про громадянство України» 2001 р. [340]. З точки зору регулювання міграційних процесів, а точніше, спрощення репатріації вихідців з України на історичну батьківщину, вкрай важливими були кілька норм нового закону. Так, у ньому зазначалося, що громадянство України можна набути за територіальним походженням. Причому не обов'язково, щоб з території України походила сама особа, яка набуває громадянство. Достатньо, щоб хоча б один з її батьків, дід чи баба, брат чи сестра народилися або постійно проживали в Україні на момент проголошення нею державного суверенітету. Набути громадянство за територіальним походженням могли особи, які походили не лише з України в сучасних межах, а й з інших територій, які в різний час входили до державних українських утворень (УНР, ЗУНР, УР, Закарпатської України, УРСР), хоча й належать наразі іншим державам, а також з територій, які на момент народження особи не входили до складу України, проте є її частиною нині, наприклад, з Криму.

За вихідцями з України при набутті ними громадянства держави, на відміну від інших іноземців, закріплювався спрощений

порядок. Зокрема, на них не поширювалася вимога п'ятирічного проживання на території України перед поданням клопотання про набуття громадянства, вони могли оформити свою належність до громадянства, перебуваючи за кордоном і звернувшись до дипломатичних представництв у країні проживання.

Якщо у попередніх версіях закону спрощений порядок набуття громадянства для вихідців з України було обмежено певним періодом, який, проте, постійно продовжувався, то в новій редакції законодавець взагалі відмовився від будь-яких часових обмежень для осіб, які виявлять бажання оформити свою належність до громадянства України на основі територіального походження.

З метою запобігання безгромадянству і відповідно до визнаних міжнародних принципів вимога відмови від попереднього громадянства при набутті громадянства України була замінена на вимогу взяти зобов'язання відмовитися від нього, на що іноземцеві надавався один рік, а при подальших внесеннях змін до закону цей термін було продовжено до двох років. У разі ж неможливості відмови від попереднього громадянства з незалежних від особи поважних причин, допускалась подача декларації про відмову від громадянства зарубіжної держави.

Наступним нормативно-правовим актом, яким міграційне законодавство України було значно удосконалено, стала нова редакція закону «Про біженців» [342], також ухвалена у 2001 р. Характерною її рисою, на відміну від попередньої версії, було те, що це був закон прямої дії. У ньому знайшли відображення основні питання процедури розгляду заяв шукачів притулку, прийняття рішень з надання, втрати та позбавлення статусу біженця. Важливим моментом було уведення норми про дактилоскопію заявників з метою покращення умов для ідентифікації особи. Новелою закону стало також визначення дій працівників міграційної служби під час роботи з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих.

Варто підкреслити, що основні поняття закону, передусім визначення біженця, були максимально наближені до формулювань Женевської конвенції ООН 1951 р. про статус біженців. Для забезпечення прав біженців велике значення мало надання цього статусу без обмеження строку його дії. Адаже за попереднім законом статус

біженця в Україні надавався лише на три місяці, хоча й міг бути продовжений. Для реалізації прав біженців важливим було також і те, що посвідчення, яке вони отримували на підтвердження надання їм відповідного статусу, визначалося як паспортний документ, що посвідчував особу і міг використовуватися для провадження усіх правових дій. Водночас новим законом запроваджувався проїзний документ біженця для виїзду за кордон, якого раніше не існувало. Українцям важливим було також нововведення щодо довідки, яка оформлювалася органом міграційної служби шукачеві притулку після того, як він звертався із заявою про надання статусу біженця. Вона стала документом, який підтверджував легальність перебування іноземця на території України на весь час розгляду його клопотання, включно із оскарженням рішення міграційної служби в суді.

Крім розширення гарантій, які надавалися біженцям в Україні, закон містив також норми, спрямовані на посилення контролю за наданням статусу. Зокрема, було запроваджено процедуру попереднього розгляду клопотань, під час якої можна було одразу відмовити у розгляді заяви по суті іноземцям, клопотання яких були очевидно безпідставними. Крім того, прийняття остаточного рішення про надання статусу біженця покладалося на центральний орган виконавчої влади, а не на підрозділи міграційної служби на місцях, як це було раніше.

Особливо значущим для розвитку міграційної політики держави було ухвалення того ж 2001 р. закону «Про імміграцію» [341]. Ним урегульовувався порядок в'їзду іноземців для постійного проживання. Як і в багатьох інших державах, законодавець передбачив такий механізм регулювання імміграції як квота, яка щорічно мала визначатися Урядом. У рамках квоти дозволи на імміграцію передусім мали видаватися діячам науки і культури, кваліфікованим працівникам, яких потребує економіка країни, інвесторам, а також родичам громадян України, членам сімей іноземців, які постійно проживають в державі.

Разом із тим низка категорій іноземців користувалася правом на імміграцію в Україну поза квотою. Передусім це вихідці з України та їхні нащадки, тобто особи, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням, члени сімей

громадян України, а також закордонні українці, тобто громадяни зарубіжних країн українського походження. Таким чином, законодавець заохочував до імміграції в Україну осіб історично, культурно, ментально з нею пов'язаних.

Ще одним важливим кроком у розвитку міграційної політики України було законодавче забезпечення свободи пересування. Уже 1992 р. із Кримінального кодексу було вилучено статтю, якою передбачалася кримінальна відповідальність за злісні (неодноразові) порушення паспортного режиму. У 1997 р. до Кодексу законів про працю були внесені зміни, якими заборонялося вимагати від осіб, які поступають на роботу, наявність прописки. 14 листопада 2001 р. Конституційний суд України за поданням 48 народних депутатів прийняв рішення, відповідно до якого інститут прописки було визнано неконституційним. Нарешті, 2003 р. Верховна Рада України ухвалила закон «Про свободу пересування та вибір місця проживання». Прописка була замінена реєстрацією за місцем проживання. Основна її відмінність з точки зору права полягає в тому, що прописка має дозвільний характер, тоді як реєстрація – повідомний. Тобто громадянин повідомляє компетентні органи про своє місце проживання, а останні його реєструють.

На початку 2000-х років дедалі більшої ваги набував такий напрям міграційної політики, як регулювання трудової міграції громадян за кордон. У розділі з регулювання міграційних процесів Указу Президента України «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р.» (2000) трудовій міграції було присвячено основну увагу. Було сформульовано такі завдання, як захист соціально-економічних інтересів і прав працівників-мігрантів; збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави; створення правових та соціально-економічних основ регулювання зовнішньої трудової міграції громадян [354]. Указ спрямовував на завершення формування законодавства з питань міграції та вдосконалення системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління міграційними процесами. Однак у документі були відсутні хоча б схематичні вказівки на необхідні управлінські рішення з метою досягнення визначених цілей. До того ж варто нагадати, що основним предметом Указу було визначення основних напрямів

соціальної політики держави. Тому положення, присвячені міграційним питанням, у загальному контексті мали обмежене, підпорядковане, другорядне значення.

З метою запобігання зловживанням посередників при працевлаштуванні за кордоном на основі закону «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було розроблено механізм ліцензування діяльності кадрових агентств, що надавали послуги із працевлаштування за кордоном, яким запроваджувалися умови видачі ліцензій, а також перевірки виконання ліцензійних умов. Відповідні функції покладалися на центральний орган виконавчої влади у сфері зайнятості населення.

У 2003 р. із спеціальною доповіддю щодо становища громадян України за кордоном виступила Уповноважений з прав людини Верховної Ради України [41], де навела численні факти порушення прав мігрантів, торгівлі людьми, вперше озвучила офіційну оцінку масштабів трудової міграції за кордон – понад 4 млн осіб. Оприлюднені омбудсменом дані схвилювали громадськість, привернули увагу політиків до явища трудової міграції. В результаті обговорення доповіді парламент доручив Уряду посилити контроль за суб'єктами підприємницької діяльності, які надавали послуги з посередництва при працевлаштуванні за кордоном, продовжувати переговорний процес з метою укладання міжнародних угод про трудову міграцію. Було порушено питання щодо удосконалення статистики трудової міграції, забезпечення потенційних мігрантів необхідною інформацією.

17 листопада 2004 р. у парламенті відбулися слухання з питань правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції. На них підкреслювалося, що метою державної політики у відповідній сфері має стати забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном. Водночас говорилося про необхідність сприяти зворотності зовнішніх трудових поїздок, стимулювати інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України.

Наслідком доповіді уповноваженого став також перший (і наразі єдиний) програмний документ, безпосередньо присвячений трудовій міграції, а саме: затверджена у листопаді 2004 р. Програма

забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усиновлених іноземцями дітей [359]. У сфері трудової міграції фактично повторювалися уже звичні заклики до підписання міжнародних угод і посилення контролю за фірмами-посередниками. Разом із тим конкретних заходів соціально-економічного спрямування, які б могли впливати на перебіг трудової міграції, запропоновано не було.

Захист інтересів українців за кордоном покладався на дипломатичні та консульські установи України. Докладалися зусилля до того, щоб консульства стали доступними для звернень громадян, спрощувався порядок прийому, продовжувалася його тривалість. Міністерством закордонних справ було створено регіональні центри захисту прав українських моряків та судовласників. У Києві, а також у країнах, де перебувало найбільше працівників-мігрантів, створювалися центри захисту прав працівників-мігрантів – громадян України. На веб-сторінках МЗС, дипломатичних представництв України за кордоном розміщувалися матеріали щодо специфіки законодавства іноземних країн у сфері міграції та працевлаштування іноземців.

Наступним кроком у розвиткові політичного бачення міграції, зокрема трудової, можна вважати затвердження Кабміном у червні 2006 р. Стратегії демографічного розвитку України на період до 2015 р. [360], де регулювання міграції розглядалося як засіб уповільнення темпів депопуляції. Передбачалося посилити боротьбу з незаконною діяльністю у сфері посередництва у працевлаштуванні за кордоном, збільшити з цією метою штатну чисельність працівників МВС, які займаються цією проблемою. Разом із тим у документі, по суті, вперше наголошувалося на необхідності збільшення можливостей легального працевлаштування громадян України за кордоном, причому зазначалися можливі шляхи досягнення цієї мети: укладання міждержавних угод про працевлаштування та соціальний захист; визнання документів про освіту; збільшення квот працевлаштування українців; укладання угод про працевлаштування з країнами, що розвиваються, які потребують фахівців.

У Стратегії конкретизувалося також питання щодо забезпечення зворотності трудової еміграції. Зокрема, висувалося завдання

розроблення та виконання програми соціальної та професійної адаптації заробітчан, що повертаються, підвищення їхньої кваліфікації та перекваліфікації, розширення можливостей працевлаштування на Батьківщині шляхом розвитку малого бізнесу і підприємництва, створення нових робочих місць, поширення інформації про вільні робочі місця за допомогою загальнодержавної бази даних, сприяння внутрішній міграції населення тощо. Серед важливих положень Стратегії – також вимога здешевлення послуг із переказу мігрантами коштів в Україну.

Стурбованість соціальними наслідками трудової міграції виявилася у запровадженні в 2004 р. системи добровільного пенсійного страхування, що мала охопити також і осіб, які перебували за кордоном. Дедалі більше уваги держава приділяла проблемам дітей мігрантів – як тих, котрі залишалися вдома, так і тих, котрі перебували за кордоном разом із батьками. Міністерства освіти і науки та у справах сім'ї, молоді та спорту видали кілька нормативних актів, відповідно до яких психологічною службою системи освіти, що складається з практичних психологів, соціологів та соціальних педагогів, має проводитись робота щодо вирішення проблем таких дітей. Спільний наказ міністерств – освіти, охорони здоров'я, сім'ї та молоді, праці, внутрішніх справ – був покликаний покращити координацію діяльності їхніх служб, відповідальних за соціальну роботу із сім'ями, які опинилися в складних життєвих обставинах.

Для дітей трудових мігрантів, які перебували з батьками за кордоном, 2007 р. утворено «Міжнародну українську школу» – загальноосвітній навчальний заклад дистанційної форми навчання. Завдяки співпраці з ним самодіяльні навчальні заклади, які стихійно виникали при громадах українських мігрантів за кордоном, набули можливості формалізувати свою роботу, а їх учні – отримати документи про освіту державного зразка. За результатами річного оцінювання та державної підсумкової атестації учні Міжнародної української школи отримують українські документи про освіту, які дають їм змогу продовжувати освіту в Україні, вступати до вищих навчальних закладів на Батьківщині.

Суспільна увага до трудової міграції посилилася під впливом світової фінансово-економічної кризи. Усвідомлення соціальних



та економічних небезпек, пов'язаних із можливістю раптового і масового повернення мігрантів, припинення грошових надходжень від них спонукало до активніших пошуків дієвих політичних рішень. У жовтні 2009 р. відбулися парламентські слухання «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці». Хоча формально за визначенням, що міститься у відповідному законі, закордонні українці є громадянами зарубіжних країн українського походження, парламентарі не могли оминати болючої теми становища працівників – мігрантів громадян України. Зокрема, рішення парламенту передбачало внесення змін до виборчого законодавства з метою забезпечення реалізації виборчих прав громадян, які працюють за кордоном; розроблення комплексної програми сприяння поверненню громадян України, які перебувають за кордоном, на Батьківщину, передбачення для них податкових, митних, інвестиційних пільг; активізацію переговорного процесу щодо укладання двосторонніх міжнародних договорів між Україною та іноземними державами про працевлаштування та соціальний захист трудових мігрантів, взаємне визнання документів про освіту, визнання українських посвідчень водія; вивчення можливостей лібералізації митних процедур стосовно ввезення майна, придбаного за кордоном, для громадян України – трудових мігрантів, які повертаються на постійне проживання в Україну. Верховна Рада також доручала своєму Уповноваженому з прав людини продовжувати контроль за дотриманням прав працівників-мігрантів [351].

У січні 2010 р. постановою Уряду було утворено Раду з питань трудової міграції при Кабінеті Міністрів України – постійно діючий консультативно-дорадчий орган, на який покладено виконання завдань, пов'язаних із формуванням і реалізацією державної політики у сфері соціального захисту трудових мігрантів. До роботи Ради були залучені представники від 14 центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, всеукраїнських об'єднань профспілок та роботодавців, громадських організацій трудових мігрантів [361].

Наприкінці 2010 р. у Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин відбулися комітетські слухання «Сучасний стан та шляхи

врегулювання проблем у сфері захисту прав трудових мігрантів – громадян України». Важливо зазначити, що, крім уже неодноразово повторюваних формулювань нагальних політичних проблем, що потребують вирішення, в рекомендаціях слухань було вперше зазначено про можливість використання трудової міграції в інтересах розвитку економіки держави, розроблення з цією метою комплексної Державної програми [352].

Таким чином, загалом було сформовано належне політичне бачення проблем трудової міграції та напрямів їх розв'язання. Однак практичних заходів на цьому шляху бракувало. Прогресивні політичні рішення не реалізовувалися. Серед причин такої ситуації головною була, вірогідно, відсутність у структурі виконавчої влади спеціалізованого органу управління трудовою міграцією, який був би здатним формувати політику, лобіювати ухвалення необхідного законодавства, координувати діяльність органів влади у відповідній сфері, формувати сприятливу для розв'язання міграційних проблем громадську думку.

Попри проблеми з реалізацією, розвиток законодавчої бази, посилення уваги до міграційних проблем дали змогу Україні активізувати міжнародну співпрацю у сфері міграції. У 2002 р. країна приєдналася до Женевської конвенції 1951 р. про статус біженців [343], у цьому ж році набула повноправного членства у Міжнародній організації з міграції, де раніше була спостерігачем.

18 червня 2007 р. між Україною та ЄС було підписано Угоду про спрощення оформлення віз та Угоду про реадмісію [367]. Угода про спрощення оформлення віз містила у преамбулі згоду на запровадження у перспективі взаємного безвізового режиму поїздок громадян. Вона передбачала уніфікацію порядку видачі віз українським громадянам консульськими установами держав – членів ЄС, зменшення кількості необхідних для цього документів. Було спрощено критерії видачі багаторазових віз для близьких родичів громадян країн ЄС, водіїв вантажівок, бізнесменів, студентів, журналістів, членів офіційних делегацій. Вартість Шенгенської візи закріплена на рівні 35 євро. Безкоштовні візи передбачено для близьких родичів громадян країн ЄС, студентів, інвалідів, журналістів, пенсіонерів.

Щодо угоди про реадмісію, за наполяганням української сторони Єврокомісія погодилася додати до неї декларацію про надання Україні технічної та фінансової допомоги для її реалізації та визначила цей напрям одним з пріоритетних. Угодою було передбачено порядок повернення громадян сторін, які перебувають за кордоном незаконно, спеціальну прискорену процедуру для порушників, затриманих у прикордонних областях. Положення щодо реадмісії громадян третіх країн були відтерміновані на два роки (до січня 2009 р.), упродовж яких за допомогою ЄС в Україні мала бути створена необхідна інфраструктура для їх прийняття і подальшого повернення у країни походження.

Для забезпечення належного рівня транскордонної мобільності із західними сусідами України після їх вступу до ЄС і запровадження візового режиму було досягнуто домовленості про т. зв. малий прикордонний рух, тобто безвізовий в'їзд мешканців прикордоння на відстань 30–50 км на прикордонній території суміжних держав. Відповідні угоди Україна уклала з Угорщиною в 2007 р., Польщею та Словаччиною – в 2008 р.

У 2007 р. Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус трудящих мігрантів [344]. Вона зобов'язує країни, які приєдналися до неї, надавати працівникам-мігрантам та членам їхніх сімей, які є громадянами держав, що є сторонами конвенції, і легально перебувають на їх території, трудові та соціальні права нарівні із власними громадянами.

Список двосторонніх угод про працевлаштування в 2003 р. поповнився угодами з Португалією та Лівією, які відрізнялися від угод 1990-х років більшою конкретністю. У них передбачалися механізми працевлаштування, підбору кандидатів та основні вимоги до них, умови трудових контрактів тощо. Доповнення до угоди з Польщею 2005 р. стосувалося сезонного працевлаштування. Угода 2009 р. з Іспанією поширювалася одразу на три категорії працівників: постійних, сезонних та стажистів. Проте жодну особу не було працевлаштовано відповідно до положень цих угод, головним чином через складність процедури за участі державних органів двох країн, якої і працедавці, і мігранти намагалися уникнути.

Важливішими для забезпечення конкретних потреб людей були міждержавні угоди про пенсійне та соціальне забезпечення між Україною і країнами перебування та працевлаштування її громадян. У 2000-ні роки такі угоди було укладено з Литвою, Словаччиною, Чехією. Влітку 2009 р. Україна підписала угоду про соціальне та пенсійне забезпечення з Португалією, де на той час перебували вже понад сто тисяч українських мігрантів.

Угоди про соціальне забезпечення гарантують захист трудовим мігрантам і особам, які емігрують з метою постійного проживання за кордоном, поширюються не лише на громадян відповідних держав, а й на осіб без громадянства та біженців, якщо вони підпадають під дію відповідного національного законодавства про соціальне забезпечення.

На відміну від угод з країнами СНД, в основу домовленостей з країнами ЄС покладено принцип пропорційності, коли кожна країна несе відповідальність за свою частину страхових зобов'язань. Вони охоплюють усі стандартні види обов'язкового соціального страхування, тобто пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, смерті з цих причин, страхування з тимчасової втрати працездатності, а також (наприклад, із Португалією) страхування на випадок безробіття. Ними передбачається, що при визначенні тривалості страхового стажу кожна сторона, за необхідності, враховує стаж, набутий на території іншої договірної сторони, за умови, якщо цей стаж не збігається в часі. Це важливо при визначенні права на отримання різних видів допомоги та пенсії, яке настає лише за наявності певного періоду страхового стажу. Найбільш чітко застосовується пропорційний принцип при нарахуванні трудових пенсій, коли кожна сторона виплачує особі частину пенсії, зароблену на її території, проте з урахуванням загального стажу пенсійного страхування. Угодами, що будуються на пропорційному принципі, в разі переїзду реципієнта до іншої держави передбачено переказ допомоги та пенсії за кордон.

Активна діяльність з удосконалення управління міграційними процесами закономірно висунула потребу вироблення концептуального документу в цій сфері. Оскільки Конституція країни

передбачала регулювання міграцій лише законами, 2003 р. Урядом було розроблено та подано до Верховної Ради України законопроект про основні засади державної міграційної політики. Водночас законопроект з таким самим предметом регулювання та аналогічною назвою було підготовлено народними депутатами України. Верховна Рада ухвалила його у першому читанні влітку 2004 р. Урядовий законопроект парламент зняв з розгляду. Проте при другому читанні навесні 2007 р. законопроект, поданий народними депутатами, було відхилено.

Така ж доля спіткала і законопроекти щодо утворення державної міграційної служби. Поданий у 2002 р. групою депутатів законопроект було відправлено на повторне перше читання. Доопрацьований у Комітеті Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин та міжнародних відносин його оновлений варіант, поданий у 2003 р., також не отримав підтримки парламентарів. Їхня мотивація полягала в тому, що до ухвалення закону про концептуальні засади міграційної політики створювати нові виконавчі органи у цій сфері зарано. До того ж законопроект передбачав утворення служби з надто широкими повноваженнями, власне, нової силової структури, яка мала б перебрати на себе певні функції інших виконавчих органів, зокрема, прикордонної служби, міністерств внутрішніх, закордонних справ, праці тощо, що, на думку депутатів, було недоцільно і занадто витратно.

Таким чином, упродовж першого десятиліття нового століття міграція поступово почала привертати дедалі більше уваги влади та суспільства, перетворювалася на помітний елемент політичного життя. Стався справжній прорив в удосконаленні міграційного законодавства України, активізації міжнародного співробітництва. Водночас управлінські функції у сфері міграції лишалися розпорошеними, спеціально уповноважений у відповідній сфері орган виконавчої влади не був створений, концепція державної міграційної політики, яка б визначила основні її цілі та засоби їх досягнення, не ухвалена. Пріоритети діяльності держави з управління міграціями перебували переважно і майже виключно у правовій площині й фактично не включали соціально-економічних аспектів переміщень населення, які є для цього явища визначальними.

Після вкрай продуктивного періоду процес законотворчості у сфері регулювання міграційних процесів почав пробуксовувати. Попри значну кількість законопроектів, які стосувалися міграційної сфери, вони не отримували підтримки парламенту. Рада національної безпеки і оборони України, яка двічі, у 2007 та у 2008 рр., розглядала питання розвитку та реалізації міграційної політики, дійшла висновку, що ця політика залишалася концептуально невідзначеною, а її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини відсутні [355].

### **6.3. ЄВРОІНТЕГРАЦІЯ ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Рішення РНБОУ 2007 р., що містило оцінку міграційної політики держави, мало надати новий імпульс її удосконаленню. Згідно з ним Кабінету Міністрів України було доручено підготувати проект Концепції державної міграційної політики. Однак уже організація роботи над документом запрограмувала невдачу. По-перше, його підготовку доручили Міністерству юстиції України, тобто органу, компетентному у сфері законодавства, проте не міграції. Експерти, науковці, представники громадянського суспільства, зокрема організацій мігрантів, до підготовки Концепції не залучалися. По-друге, за основу було взято старий, уже відкинтий парламентом законопроект, підготовлений ще на межі століть, хоча міграційна ситуація з того часу зазнала суттєвих змін. По-третє, Мін'юст зібрав і спробував врахувати всі пропозиції, що надійшли від інших міністерств і відомств, у результаті єдине стратегічне бачення проблеми виробити не вдалося, законопроект страждав численними повторами, більше нагадував план заходів окремих органів влади, ніж законодавчий акт, тим більше концептуального змісту.

У квітні 2009 р. урядовий законопроект про затвердження Концепції було відхилено парламентом. Така ж доля спіткала нову спробу Уряду: черговий законопроект про затвердження Концепції державної міграційної політики було відхилено народними депутатами в лютому 2010 р. Він принципово не відрізнявся від попереднього: при доопрацюванні текст було лише дещо скорочено, уточнено й відредаговано. Натомість парламент ухвалив у першому

читанні законопроект, поданий народними депутатами, проте й він не дістав підтримки та у другому читанні в липні 2010 р. був відхилений.

Постійні невдачі, що переслідували спроби сформулювати концептуальні підходи до регулювання міграційних процесів, свідчили про відсутність у влади і суспільства належного розуміння відповідних проблем, шляхів їх розв'язання. Завдання щодо відмови від практик радянської доби, забезпечення поваги до прав людини, зокрема права на свободу пересування, на той час уже було виконано. Водночас подальша мета міграційної політики, її місце в загальній стратегії розвитку держави залишалися невизначеними. Ця невизначеність накладалася на тогочасне протистояння гілок влади, постійну боротьбу між Президентом, прем'єр-міністром та парламентом, що унеможлиблювало будь-які зрушення, і не лише у сфері міграції.

Показовою була ситуація навколо створення Державної міграційної служби як єдиного спеціалізованого органу виконавчої влади з управління міграціями, що вимагалось рішенням РНБОУ. Уряд спробував виконати відповідне доручення шляхом перейменування Департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС України на Департамент міграційної служби і поклавши на МВС виконання функцій спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у справах міграції. Це рішення, однак, було призупинено Президентом як неконституційне, оскільки, згідно з Конституцією, функції та склад правоохоронних органів, як і засади регулювання міграційних процесів, визначаються виключно законами. Крім того, воно не відповідало рішенням РНБОУ, де йшлося про створення самостійного центрального органу виконавчої влади у сфері міграції. У червні 2009 р. Кабінет Міністрів прийняв рішення про створення самостійного виконавчого органу – Державної міграційної служби на базі Державного департаменту у справах громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб МВС та департаменту у справах біженців Державного комітету у справах національностей та релігій. Однак і це рішення не було підтримано Президентом, який інкримінував Уряду перевищення повноважень.

За умов нездатності та небажання належного удосконалення міграційної політики вирішальним мотивом для подальшого її



розвитку виявився зовнішній чинник. На саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано **План дій з лібералізації візового режиму**, де численні позиції присвячувалися міграції [362]. Зокрема, його другий розділ включав підрозділи «Управління міграцією» та «Політика притулку». До міграційної проблематики можна віднести також низку пунктів четвертого розділу, присвяченого фундаментальним правам, зокрема, стосовно свободи пересування в межах України та боротьби з дискримінацією.

На першому етапі виконання Плану дій було передбачено «схвалення національної стратегії управління міграцією». Він також націлював Україну на створення ефективної інституційної структури з управління міграційними процесами. У Плані зверталася увага на необхідність удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. План дій передбачав також розроблення політичних засад та законодавства щодо притулку відповідно до міжнародно-правових стандартів та стандартів ЄС, а також запровадження заходів з реінтеграції громадян України, які повертаються.

Варто підкреслити, що співробітництво України та ЄС у сфері міграції розпочалося задовго до надання Плану дій. Експертиза міграційного законодавства, допомога в підготовці кадрів, обмін інформацією, технічна та матеріальна допомога ЄС були важливими чинниками відчутного покращення прикордонного та імміграційного контролю, значного скорочення потоку нелегальної міграції, створення умов для надання притулку, розбудови всієї системи управління міграційними процесами. Однак у ході візового діалогу до України було висунуто конкретні вимоги, сформульовано завдання, від послідовного розв'язання яких напряду залежало просування країни до безвізового режиму з Євросоюзом.

У травні 2011 р. Указом Президента [358] було врешті-решт затверджено Концепцію державної міграційної політики України. Такий спосіб, вочевидь, диктувався не стільки нагальною потребою концептуального визначення у сфері міграції, скільки бажанням уникнути (враховуючи попередній досвід) тривалої та складної процедури проходження документу через парламент.

Однак, згідно з Конституцією, міграційні процеси повинні регулюватися виключно законами, тобто застереження викликало уже саме ухвалення концепції. Не менше зауважень викликав і зміст документа. Він мало змінився після неодноразового відхилення в парламенті. Концепція, яку отримала Україна, швидше нагадувала зведений план заходів різних міністерств і відомств, ніж документ стратегічного характеру. Їй бракувало загальної ідеї, урахування особливостей міграційної ситуації та обумовлених нею викликів. Незрозумілими залишалися цілі, які держава планувала досягти засобами міграційної політики. Не було в Концепції і зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у т. ч. з тими, які мають ключове значення для розвитку міграційних процесів, а саме зі стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку.

Замість того, щоб стати дороговказом для суспільства, Концепція іноді навпаки призводила до його дезорієнтації. Наприклад, серед стратегічних напрямів реалізації міграційної політики йшлося про «створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливало, що однозначно важлива теза про сприяння поверненню мігрантів не стосувалася ані працівників-мігрантів, оскільки вони є громадянами України, які не проживають у зарубіжних державах постійно, а перебувають там тимчасово, ані «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які хоча й живуть у зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України.

Так само неоднозначним видавалося розв'язання другого принципового завдання, сформульованого у Плані дій з лібералізації візового режиму з ЄС, – створення Державної міграційної служби (ДМС) як єдиного виконавчого органу у сфері міграції. Це відбулося після чергових президентських виборів, у грудні 2010 р., у процесі оптимізації органів виконавчої влади [356]. ДМС перебрала на себе функції з питань громадянства, міграції та реєстрації фізичних осіб, які виконувалися МВС, а також у сфері захисту біженців, що належали Державному комітету у справах національностей та релігій, що ліквідувався.

Згідно з Положенням про ДМС [357], її основні завдання полягали у: наданні послуг у сферах громадянства, реєстрації місця проживання та документування фізичних осіб; оформленні та видачі іноземцям дозволів на імміграцію в Україну, посвідок на постійне та тимчасове проживання, запрошень для отримання української візи, прийнятті рішень про видворення, притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил перебування в державі тощо; розгляді заяв та наданні статусу біженця, сприяттні інтеграції біженців в українське суспільство; контролю за дотриманням законодавства у сфері міграції, моніторингу міграційної ситуації, здійсненні заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

Таким чином, на Міграційну службу було покладено функції реєстрації за місцем проживання в Україні та документування внутрішніми паспортами громадян України, що, вочевидь, не мало до міграції жодного стосунку. Водночас повноваження щодо регулювання трудової міграції, тобто найбільш масового і важливого для України міграційного потоку, залишилася за Міністерством соціальної політики. Тобто концентрація виконавчих функцій у сфері міграції, що мала б забезпечити комплексність та ефективність управління нею, фактично не відбулася. Однак, з огляду на чисельність власного населення порівняно з іммігрантами чи біженцями, саме документування і реєстрація громадян об'єктивно є для служби центральним напрямом роботи і вимагає найбільше зусиль та ресурсів. Тим більше, що однією з головних умов безвізового режиму було запровадження паспортів для виїзду за кордон з біометричними чіпами, розробка, організація виробництва та оформлення яких були покладені на ДМС. Так само і для Міністерства соціальної політики, Державної служби зайнятості, які виконують широкий спектр завдань у сфері зайнятості та соціального захисту населення, до повноважень яких віднесено регулювання трудової міграції, відповідна функція не є пріоритетною.

Хоча ухвалення Концепції державної міграційної політики України і було лише формальним виконанням вимог Плану дій і, на жаль, не свідчило про усвідомлення міграційних проблем владою та суспільством, прийняття цього документа дало змогу зрушити

законодавчий процес з мертвої точки. Адже рішення РНБОУ, про яке йшлося вище, вимагало перейти до розгляду законів, необхідних для удосконалення правової бази міграцій, лише після ухвалення концепції.

У 2011 р. було ухвалено нову редакцію базового для міграційної сфери закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [346], що замінив доволі декларативний та неконкретний закон перших років незалежності. У ньому міститься визначення ключових понять, наприклад, «незаконний мігрант». Україй важливо, що, згідно із Законом, іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх основних прав і свобод. Гуманізації ставлення до незаконних мігрантів сприяє й норма, відповідно до якої, якщо вони не були видворені з України через незалежні від них обставини (відсутність документів, транспортного сполучення тощо), то вважаються такими, які тимчасово на законних підставах перебувають у країні, що відповідним чином має документуватися. Одним із нововведень є й положення про добровільне повернення іноземців-порушників як альтернативу примусовому. На термін, необхідний для повернення, втім, не більш, як на 60 днів, незаконному мігрантові, який погоджується добровільно залишити територію України, видається довідка на тимчасове перебування. Важливо, що Закон регулює питання щодо видачі іноземцям та особам без громадянства посвідки на проживання в Україні, яке раніше регулювалося в основному підзаконними актами (що суперечило Конституції, оскільки міграційні питання мають, за Основним Законом, регулюватися законами), багато з яких були успадковані ще від СРСР.

Поряд із гарантіями прав іноземців, у т. ч. незаконних мігрантів, Закон передбачає посилення контролю за їх в'їздом та перебуванням у країні. Зокрема, у ньому міститься перелік підстав для відмови у наданні візи на в'їзд до України, а також зазначено, що однією з умов прибуття іноземця є наявність у нього достатнього фінансового забезпечення, що має бути документально підтверджено. Максимальний строк перебування незаконних мігрантів, які підлягають примусовому видворенню, у спеціальних пунктах

тривання, продовжено до 12 місяців. Порушники зобов'язані відшкодувати витрати, пов'язані з їх видворенням. Надалі їм забороняється в'їзд в Україну на термін до трьох років.

З ухваленням у тому ж році нового закону «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [345] в Україні було введено т. зв. субсидіарні форми захисту шукачів притулку. Як випливає уже з назви закону, крім конвенційного, тобто передбаченого Женевською конвенцією 1951 р. про статус біженців, згідно з якою захист надається у разі переслідувань на основі етнічної, громадянської, релігійної чи соціальної належності або політичних поглядів, новим законом передбачено також додатковий та тимчасовий захист. Першим із них можуть користуватися особи, які не підпадають під дію Конвенції, проте потребують міжнародного захисту внаслідок загрози у країні походження чи проживання смертної кари, тортур, нелюдського, такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Тимчасовий захист може застосовуватися у разі масового прибуття в Україну іноземців, які вимушено покинули місця постійного проживання внаслідок зовнішньої агресії, громадянської війни, природних чи техногенних катастроф тощо. Прописана в законі процедура надання додаткових форм захисту така сама, як і конвенційного. Вид захисту визначається лише при прийнятті рішення за клопотанням шукача притулку.

Українським важливим для регулювання міграційної сфери був також ухвалений у жовтні 2012 р. закон «Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [348]. Ним передбачено запровадження документів для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, що є на сьогодні обов'язковим міжнародним стандартом. Важливо також, що створення відповідно до закону реєстру населення сприятиме більш точному обліку міграційних переміщень і, відповідно, прийняттю краще обґрунтованих політичних рішень у сфері міграції. Оскільки в реєстрі міститиметься вся інформація про ідентифікаційні документи, що видаються в Україні, це унеможливить їх підробку чи «дублювання», використання «втрачених» документів або документів, дію яких припинено, створить умови для більш дієвої протидії нелегальній

міграції. Цій же меті слугуватиме передбачене законом об'єднання в єдиному реєстрі відомчих даних щодо іноземців, які збираються МЗС (видача віз), Державною прикордонною службою (перетин кордону), органами міграційної служби (реєстрація, порушення правил перебування).

У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки [363], уперше українська нормативно-правова база поповнилася документом, який стосувався питань інтеграції мігрантів. Тобто завдяки реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму не лише було вирішено законодавчі проблеми, потребу в розв'язанні яких було добре усвідомлено, а й почато обговорення питань, які раніше в законодавчому контексті практично не порушувалися.

На жаль, зміст Плану заходів з інтеграції мігрантів був украй вузьким, він містив лише шість пунктів, де українські мігранти-поверненці згадувалися тільки двічі (інші пункти присвячено іммігрантам та біженцям, тобто іноземцям). Зокрема, Планом було передбачено розроблення методичних рекомендацій щодо надання працівниками Державної служби зайнятості допомоги у працевлаштуванні, професійній підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації українських мігрантів, які повернулися в Україну, а також забезпечення інформування українських мігрантів, які повернулися (в т. ч. з використанням інтернету) з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального забезпечення та охорони здоров'я, надання їм психологічної допомоги.

Принципові норми щодо регулювання трудової міграції містить новий Закон України «Про зайнятість населення» (2012) [347]. Уперше в українському законодавстві в ньому дано визначення трудової міграції як переміщення особи, пов'язаного з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи. Законом закріплено право громадян на трудову діяльність за кордоном, не заборонену законодавством України та держави перебування. В ньому зазначено, що права громадян України, які працюють за кордоном, захищаються законодавством України та держави перебування, якщо інше не передбачено

міжнародними договорами. Громадяни у період трудової діяльності за кордоном мають право добровільно брати участь у загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні. Згідно із законом, діяльність суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, підлягає ліцензуванню.

Разом із тим у документі підкреслюється, що одним із основних напрямів державної політики у сфері зайнятості населення є захист внутрішнього ринку праці шляхом регулювання залучення до роботи іноземних працівників. Якщо іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також ті, кому надано статус біженця, мають право працювати на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, то інші категорії іноземців можуть бути працевлаштовані лише за наявності виданого Державною службою зайнятості дозволу. Порушення цієї вимоги передбачає накладення на працедавця адміністративної відповідальності.

Таким чином, основними напрямками регулювання трудової міграції є: захист прав та інтересів громадян України, працевлаштованих за кордоном; регулювання працевлаштування іноземців в Україні відповідно до потреб національного ринку праці. Виконання цих завдань покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Його повноваження, у т. ч. у сфері міграції, прописані в законі, що є вкрай важливою новелою, оскільки до ухвалення нового законодавства про зайнятість спеціалізований орган виконавчої влади у сфері регулювання трудової міграції не визначався.

Ухвалення цих законів зумовило подальші зміни в законодавстві, приведення у відповідність численних підзаконних актів. Зокрема, 2012 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», яким внесено зміни до 24 законів.

Важливим кроком до сприяння реінтеграції трудових мігрантів, які повертаються, стало розроблення на виконання закону «Про зайнятість населення» механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи [364]. Запроваджений порядок адресований не лише мігрантам, однак може використовуватися особами, які працювали за

кордоном, набули там певного виробничого досвіду, хоча й не отримали документальних підтверджень свого кваліфікаційного рівня, причому як громадянами України, так і іноземцями, які мають дозвіл на проживання в Україні, набули статус біженця чи додатковий захист. Важливо, що документ розроблявся на тристоронній основі, за участі профспілок та працедавців. Сам факт появи відповідного механізму є однозначно позитивним. Однак його практична цінність обмежена, оскільки підтвердження кваліфікації можливе лише за трьома робітничими професіями.

В останньому пакеті законів, ухвалення яких було необхідним для набуття безвізового режиму, у листопаді 2015 р. було ухвалено Закон України «Про зовнішню трудову міграцію». Питання законодавчого регулювання трудової міграції, захисту прав та інтересів трудових мігрантів порушувалися давно, відповідна вимога висувалася громадськими об'єднаннями трудових мігрантів, експертами. Проте підтримки суб'єктів законодавчої ініціативи не було. Лише з наданням Україні Плану дій з лібералізації візового режиму розпочався законотворчий процес і в 2012 р. Міністерством соціальної політики України у співпраці з асоціаціями українців за кордоном було підготовлено відповідний законопроект. Однак у процесі міжвідомчого погодження значну частину запропонованих неурядовими організаціями нововведень було вилучено.

Влітку 2015 р. законопроект було ухвалено Верховною Радою України у першому читанні в українізованому вигляді. Профільний комітет парламенту пропонував відправити його на повторне перше читання. Але у зв'язку з зобов'язаннями за Планом дій щодо лібералізації візового режиму після суттєвого доопрацювання парламент Закон ухвалив.

Однак ухвалений документ був підданий серйозній критиці й у стінах парламенту, і поза ними як декларативний, такий, що не пропонує норм прямої дії (в 11 із 21 статті Закону містилося посилення на чинне законодавство) та механізмів реалізації проголошених норм. Декларативність та відсутність конкретики ставили під сумнів серйозність наміру врегулювати конкретні суспільні правовідносини, свідчили скоріше про намагання формально виконати відповідну вимогу Плану дій з лібералізації візового режиму.



Водночас не можна не зважати на те, що фактично вперше держава дала сигнал своїм громадянам за кордоном про готовність захищати їх інтереси, запевнила у зацікавленості в співпраці з ними та їхньому поверненні на Батьківщину. Після тривалих дискусій у Закон було включено низку положень, що висувалися асоціаціями мігрантів. Зокрема, дія Закону поширюється на всіх працівників-мігрантів (стаття 2), у т. ч. і на тих, хто працює неформально, а не лише на працевлаштованих за трудовим договором/контактом (як це було у варіанті, прийнятому у першому читанні).

Серед напрямів державної політики у сфері трудової міграції (крім уже узвичаєного захисту прав, укладання міжнародних договорів чи протидії нелегальній міграції) знаходимо «створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів та членів їхніх сімей». Реінтеграції присвячено окрему статтю, названо центральний орган виконавчої влади, на який покладено відповідальність за реінтеграцію трудових мігрантів, – Міністерство соціальної політики України. До ухвалення цього Закону відповідне питання в українському законодавстві не згадувалося. Окрема стаття присвячена державним гарантіям консульського сприяння трудовим мігрантам, на що мігранти постійно звертали увагу. Дипломатичні установи України за кордоном зобов'язуються вживати заходів для забезпечення реалізації належних мігрантам прав, надавати безоплатну консультативно-правову допомогу.

У Законі присутня також норма, присвячена діяльності утворених за кордоном громадських об'єднань трудових мігрантів. Їм надається право діяти відповідно до законодавства на території України, співпрацювати з центральними та місцевими органами влади та неурядовими організаціями, чим держава визнає важливу роль самоорганізації мігрантів і виявляє готовність до продуктивного діалогу з їх асоціаціями. Згідно із Законом держава також сприяє створенню умов для здійснення грошових переказів трудових мігрантів на Батьківщину, зокрема, в частині відкриття кореспондентських рахунків банків України в іноземних банках, проведення консультацій з основними міжнародними платіжними системами з метою зменшення вартості переказів.

Попри позитивні новели, деякі важливі для трудових мігрантів питання згадані в Законі лише побіжно і вкрай неконкретно, деякі – взагалі відсутні. Тому закон «Про зовнішню трудову міграцію» є важливим, однак лише першим кроком на шляху врегулювання правовідносин, що виникають внаслідок трудової міграції громадян за кордон та їхнього повернення. Попереду – приведення у відповідність до нього чинного законодавства, а також розроблення нових нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації.

У квітні 2017 р. розпорядженням Уряду було затверджено План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей [365], розроблений на виконання Закону. Він, на жаль, не додав конкретності декларованим нормам, оскільки здебільшого містив положення на кшталт сприяти працевлаштуванню поверненців, вивчати зарубіжний досвід, проводити консультації тощо.

Таким чином, виконання Плану дій з лібералізації візового режиму було вагомим чинником удосконалення міграційної політики України. В процесі його реалізації доопрацьовано чинне законодавство та ухвалено нове, врегульовано правовідносини, які раніше спеціальними законами не регулювалися, зокрема, у сфері зовнішньої трудової міграції та реінтеграції мігрантів, які повертаються. Разом із тим не всі проблемні питання до кінця розв'язано, серйозної законотворчої роботи вимагає узгодження з міграційним законодавством законів, які регулюють інші сфери суспільних відносин, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів, що мають забезпечити механізми реалізації задекларованих норм. Окремим гострим питанням є імплементація міграційного законодавства, що, у свою чергу, інколи утруднюється нечіткістю або й відсутністю певних положень у законодавчих актах. Актуальною проблемою залишається розвиток інституцій з реалізації міграційної політики та координація їх діяльності.

## ПІСЛЯМОВА

У липні 2017 р. Уряд України ухвалив Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 р. [366]. Це сталося через місяць після того, як українці отримали можливість подорожувати територією ЄС без віз, що великою мірою було результатом визнання значних успіхів, досягнутих державою в розбудові системи управління міграціями. Новий документ замінив Концепцію державної міграційної політики України 2011 р., яку серйозно критикували фахівці і яка не відповідала ситуації у світі та в Україні, що останніми роками кардинально змінилася. Вироблення сучасних підходів до регулювання міграційних процесів було необхідне внаслідок гібридної російської агресії проти України, викликаних нею масових внутрішніх переміщень у країні, набуття чинності Угодою про асоціацію з Європейським Союзом та переорієнтації вектора міграції українців у західному напрямі, значного посилення міграційного тиску на Європу тощо.

Значне сприяння розробленню Стратегії надали Міжнародна організація з міграції, Європейський Союз, консультуючи щодо адаптації найкращих міжнародних практик до українського контексту. При розробленні документу вивчалися та були взяті до уваги новітні стратегії міграційної політики низки країн ЄС та «Східного партнерства» (Болгарії, Грузії, Фінляндії, Угорщини, Молдови, Польщі, Словаччини).

На відміну від попередніх спроб концептуального осмислення міграційної політики держави, Стратегія відзначається більш глибоким і комплексним підходом. Вона містить низку нових і прогресивних елементів, про які у попередніх політичних документах

практично не йшлося. Зокрема, передбачається знизити адміністративні бар'єри для свободи пересування населення України, переглянути дозвільний характер оформлення документів для виїзду/залишення за кордоном. Висувається завдання зі сприяння реінтеграції українських мігрантів, які повертаються, розвитку співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Відповідно до потреб економічного та соціального розвитку держави у Стратегії передбачено залучення висококваліфікованих іноземних фахівців, створення умов для продовження періоду проживання іноземних студентів в Україні після завершення навчання. Окрему увагу приділено інтеграції іммігрантів в українське суспільство як двосторонньому процесу, в якому беруть участь і мігранти, і місцеве населення. Пропонується запровадити механізм та програми регуляризації нелегальних мігрантів, які проживають у країні упродовж тривалого часу, мають сім'ї та роботу, не вчинили серйозних порушень закону, не можуть бути видворені з гуманітарних міркувань. Важливе місце у Стратегії приділено удосконаленню обліку, інформаційного та статистичного забезпечення міграційної політики, а також координації діяльності різних відомств, що, безумовно, треба зарахувати до позитивних рис документа.

Попри переваги Стратегії, ряд її положень викликають певні застереження. По-перше, Стратегія державної міграційної політики затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, тобто документом, рівень якого навряд чи відповідає гостроті міграційних проблем, що потребують розв'язання. Обсяг Стратегії доволі великий, у ньому сформульовано 13 цілей та численні завдання, спрямовані на їх досягнення. В результаті подекуди текст збивається на виклад заходів, запланованих різними відомствами, які брали участь у його розробленні (МЗС, ДМС, Держприкордонслужба), що шкодить чіткості викладення мети і завдань держави у міграційній сфері.

Частково це пов'язано з тим, що на головного розробника Стратегії – Державну міграційну службу України – покладено доволі різноманітні функції, які не завжди пов'язані з регулюванням міграції. Тому серед завдань, викладених у Стратегії, можна знайти, наприклад, і такі, як поетапне впровадження видачі паспорта

громадянина України у формі картки з безконтактним електронним носієм, тобто внутрішнього ідентифікаційного документа. З вадами інституційного забезпечення міграційної політики держави пов'язане, очевидно, також і те, що основну увагу в Стратегії приділено правовому вирішенню проблем, тоді як головні для розвитку міграційного процесу соціально-економічні аспекти викладені занадто загально і неконкретно, в чому виявилася слабка зацікавленість відповідного блоку Уряду в питаннях міграції, що трактуються переважно як правові. Недолік документа полягає й у тому, що зазначений у ньому обсяг завдань не можна виконати одночасно або в найближчий перспективі. Однак, хоча реалізація Стратегії планується у два етапи, пріоритетні завдання чітко не визначені, як і ті, розв'язання яких можна розпочинати лише тоді, коли вирішено найбільш нагальні.

Враховуючи це, для досягнення задекларованих цілей українськими важливими будуть ініціативність та скоординована діяльність відповідальних органів виконавчої влади, розроблення та реалізація ними планів заходів щодо виконання Стратегії, співпраця з громадянським суспільством, моніторинг виконання Стратегії та уточнення її положень залежно від фактичної міграційної ситуації. Адже Україна входить у новий період розвитку міграційних процесів в умовах дедалі глибшої інтеграції з ЄС, можливостей набагато вільнішого пересування громадян завдяки безвізовому режиму і водночас значного відставання за рівнем доходів від сусідніх країн. Втрати населення внаслідок еміграції зростають, що може перетворитися на серйозне гальмо розвитку країни, загрозу її безпеці і вимагає найсерйознішого ставлення влади і суспільства.

Якщо на першому етапі розгортання трудової міграції за кордон найбільш важливим питанням було правове становище мігрантів, захист їхніх прав, то сьогодні – хоча перелічене й не втрачає актуальності – на перший план висувається завдання не втратити цих людей для України, сприяти їх поверненню на Батьківщину, зміцнювати зв'язки з тими, хто визначився на користь тривалого проживання у країнах перебування.

З міркувань і економічного, і демографічного характеру потребують розроблення дієві механізми, які б, з одного боку,

стимулювали мігрантів до повернення, а з другого – виступали б запобіжником для повторного виїзду. Йдеться не про пільги та привілеї, а про створення умов для використання трудового, інтелектуального, фінансового потенціалу поверненців в інтересах розвитку країни, про конкретні заходи в інтересах і мігрантів, і місцевих громад. Серед них, наприклад, спрощення процедури визнання набутих за кордоном знань та кваліфікацій, організація навчання для дорослих відповідно до потреб ринку праці, підвищення бізнесової фінансової грамотності мігрантів, які бажають інвестувати зароблені за кордоном кошти у відкриття власного бізнесу в Україні, тощо. Чіткого роз'яснення у податковому законодавстві потребує питання оподаткування заробітків трудових мігрантів. Адже перекази сім'ям в Україну є внутрішньосімейними трансфертами і тому не повинні обкладатися податками. Доцільним також було би звільнення трудових мігрантів, які повертаються після певного періоду роботи за кордоном, від митних зборів на ввіз особистого майна, сільськогосподарської техніки, верстатів та устаткування, інших товарів виробничого призначення, які ввозяться в країну з метою відкриття чи розширення власного бізнесу. Підтримку бізнесових починань мігрантів та членів їхніх родин держава могла б здійснювати і засобами кредитної політики.

Українським напрямом роботи має стати забезпечення соціального, зокрема пенсійного, захисту мігрантів, що особливо актуально в умовах пенсійної реформи в Україні, в ході якої значно підвищено тривалість страхового стажу для набуття права на пенсію. Через це для заохочення повернення на Батьківщину необхідним є забезпечення трансферу здобутих мігрантами під час роботи за кордоном прав із соціального страхування, укладання відповідних угод з державами перебування, розроблення надійних і доступних механізмів реалізації уже досягнутих міждержавних домовленостей. З другого боку, розвитку і популяризації потребує система добровільного пенсійного страхування в Україні, залучення до неї громадян, працевлаштованих за кордоном, особливо в разі відсутності міждержавних угод або неучасті – з різних причин – мігрантів у системі соціального страхування у країні перебування. Має бути посилена спроможність відповідальних за надання відповідних послуг

органів, увага до поширення серед зацікавлених громадян інформації про можливості, які надають міждержавні угоди про соціальний захист або система добровільного соціального страхування в Україні.

У захисті прав та інтересів громадян України за кордоном важлива роль належить дипломатичним та консульським установам України, що актуалізує завдання посилення їх спроможності, створення при них інформаційно-консультаційних пунктів, уведення посад аташе з трудових питань в основних країнах – реципієнтах української робочої сили.

Варто наголосити на необхідності конкретизації гарантій, що надаються мігрантам у сфері освіти. Крім реалізації конституційного права громадян, це також потужний важіль сприяння поверненню мігрантів в Україну. Адже сім'ї, налаштовані на отримання їх дітьми української освіти, найчастіше орієнтовані на повернення. В інтересах держави надати їм у цьому підтримку. Зокрема, необхідно допомагати самодіяльним українським навчальним закладам, організованим громадськими об'єднаннями мігрантів у країнах їх перебування, сприяти створенню нових освітніх установ за кордоном, забезпечувати ці школи підручниками, методичними матеріалами, відряджати за державний кошт комісії з України для атестації учнів та прийому іспитів (на сьогодні це відбувається коштом батьків). Оскільки в нинішніх економічних умовах відрядження вчителів з України для роботи в українських школах за кордоном є нереальним, можна з успіхом залучати педагогів з числа працівників-мігрантів. Для цього необхідно організувати їх перепідготовку та атестацію, включати періоди роботи в українських школах за кордоном до педагогічного стажу в Україні.

Окреме питання – забезпечення доступу дітей мігрантів, які перебувають з батьками за кордоном і отримують там середню освіту, до вступу до вищих навчальних закладів в Україні. З метою його вирішення доцільно продумати можливості зовнішнього оцінювання їхніх знань дистанційно або із застосування іншого механізму, залучення найталановитіших дітей мігрантів – громадян України до українських ВНЗ у порядку на кшталт того, що застосовується при вступі абітурієнтів із числа закордонних українців (у рамках квот за рекомендаціями громад).

В інтересах заохочення повернення мігрантів на Батьківщину важливими є сприяння дітям мігрантів, які повертаються, в адаптації до навчального процесу в Україні, організація додаткових занять з української мови, історії, культури, інших предметів, у разі потреби – психологічної підтримки.

Потребує розв'язання вкрай болюче для мігрантів питання реалізації їхніх виборчих прав, яке невідворотно загострюється під час кожних парламентських чи президентських виборів. Внесення відповідних змін у виборче законодавство давно назріло. Доцільним є запровадження більш гнучкого механізму голосування, наприклад, встановлення часу для голосування за кордоном протягом кількох днів до офіційної дати виборів, використання в організації виборчого процесу новітніх технологій. За прикладом інших держав, що мають численну діаспору за кордоном, варто розглянути можливість утворення кількох (за географічним принципом відповідно до чисельності громадян України) закордонних виборчих округів із можливістю делегування від них до парламенту представників громадян України, які проживають за межами держави, проте зберігають із нею тісний зв'язок.

Стосовно політики щодо імміграції іноземців, враховуючи демографічну кризу в Україні та міграційний тиск та Європу, який у перспективі лише посилюватиметься, доцільно розробляти механізми дій у разі раптового і масового прибуття шукачів притулку. Виконання міжнародних зобов'язань щодо надання захисту біженцям необхідно розвинути до рівня надання їм реальної допомоги в інтеграції в українське суспільство, вивченні мови, створенні умов для належного самозабезпечення. Гнучкішим має бути ставлення до нелегальних мігрантів, щоб не залишати людей поза правовим полем. У разі неможливості депортації нелегалів їм має надаватися можливість на законних підставах жити й працювати в Україні. Украй вузькі нині канали імміграції в державу потрібно розширити, з урахуванням потреб економіки спростити процедури імміграції кваліфікованих працівників, інвесторів, молоді, у т. ч. іноземців, які навчалися в Україні. Водночас необхідна постійна освітня і виховна робота, передусім серед молоді, спрямована на запобігання мігрантофобії, будь-яких форм дискримінації прибулих.



Забезпечення інституційної спроможності – важлива складова успіху будь-якої державної політики, у т. ч. й міграційної. Важливо активізувати участь у розробленні та реалізації міграційної політики Міністерства соціальної політики України, створити в його структурі спеціальний підрозділ, який би опікувався проблемами трудової міграції як найбільш масового міграційного потоку. Оскільки різні аспекти міграції належать до компетенції різних відомств, варто повернутися до ідеї постійно діючої міжвідомчої комісії при Кабінеті Міністрів України, яка б складалася з їх представників і займалася б розробленням та оцінкою відповідної політики, залучити до її роботи експертів, представників неурядових структур, у т. ч. організацій мігрантів.

Підвищення ефективності регулювання міграційних процесів напряму залежить від якісних статистичних даних та розуміння чинників, динаміки, наслідків міжнародних міграцій. З'ясувати реальну ситуацію щодо переміщень мешканців країни допоможе запланований на 2020 р. перепис, для чого до переписного листа мають бути внесені відповідні запитання. Блок запитань щодо міграцій доцільно передбачити у різного роду обстеженнях домогосподарств, які проводяться статистичними службами. Очевидною є необхідність періодичного проведення загальнонаціональних опитувань з питань трудової міграції. Ширшого використання, систематичного оприлюднення варті відомчі дані про міграцію, у т. ч. дані різних реєстрів населення (виборчого, платників податків, реєстрації цивільного стану тощо), яких наразі в Україні уже створено чимало.

Основою для підготовки виважених управлінських рішень мають стати наукові дослідження міграційної сфери. Їх активізації, поглибленню, популяризації могло б сприяти утворення в системі Національної академії наук спеціалізованої установи з міждисциплінарного дослідження міграційних процесів.

Невід'ємною складовою міграційної політики є міжнародне співробітництво. Хоча інтереси України як країни походження та інтереси країн призначення українських мігрантів суттєво відрізняються, обидві сторони зацікавлені в організованій, законній і безпечній міграції, що відкриває реальні можливості для

співпраці. У відповідь на ризики втрат населення в результаті міграції Україні доцільно шукати домовленостей з іншими державами про запровадження програм циркулярних, тимчасових переміщень, що відповідає й їх інтересам, оскільки звільняє від витрат на інтеграцію мігрантів, зменшує невдоволення щодо прибуття іноземців. Предметом спільних дій могли би стати також програми повернення, сприяння щодо реінтеграції поверненців в українське суспільство.

Хоча зовнішній чинник, прагнення до запровадження визнаних міжнародних стандартів у сфері міграції в роки незалежності помітно впливали на розвиток міграційної політики держави, проте вирішальними для успіху будь-яких дій є широка громадська підтримка, усвідомлення владою та суспільством необхідності активного міграційного менеджменту. За допомогою освітніх та комунікативних засобів потрібно наполегливо роз'яснювати, що міграція – це не проблема, що потребує розв'язання, а реальність, на яку слід зважати і яку необхідно облаштовувати.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абелла М.І. Направлення працівників за кордон: посібник для країн з середнім та низьким рівнем доходів / М.І. Абелла, М.А. Абрера-Мангахас ; Міжнародне бюро праці. – К., 2004.
2. Агаджанян М. Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации [Електронний ресурс] / М. Агаджанян. – Режим доступу : [http://www.noravank.am/upload/pdf/139\\_ru.pdf](http://www.noravank.am/upload/pdf/139_ru.pdf)
3. Аксющенко Г.В. Интеграция, миграция, безопасность (Зарубежный опыт и возможность его адаптации в современной России) / [Аксющенко Г.В., Браницкий А.Г., Голубин Р.В. та ін.] ; под. ред. академика Н.Г. Стронгина. – Нижний Новгород, 2007.
4. Александрова М. Работу ищем сами: Новая госпрограмма переселения соотечественников снимет ограничения на переезд в Россию / М. Александрова // Миграция XXI век. – 2012. – № 4.
5. Альмухамбетов У. Репатриация казахов – важное направление государственной национальной политики [Електронний ресурс] / У. Альмухамбетов. – Режим доступу : <https://articlekz.com/article/7384>
6. Андреева Г. Венгерский закон о зарубежных соотечественниках [Електронний ресурс] / Г. Андреева. – Режим доступу : <http://www.materick.ru/index.php?section=analitics&bulid=29&bulsectionid=2168>
7. Афанасьева М.В. Голосування виборців за кордоном як елемент виборчої інженерії / М.В. Афанасьева // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 64. – С. 117–127.
8. Безпека суспільства у регіоні Румунія – Україна – Республіка Молдова: тристоронній підхід. – К., 2008.
9. Бенинг В.Р. Занятость иностранных трудящихся: Пособие по вопросам политики и процедур, представляющим особый интерес для стран со средними и низким доходами / В.Р. Бенинг. – М., 1996.
10. Билсборроу Р. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию системы сбора данных / [Билсборроу Р., Хьюго Г., Обераи А., Злотник Х.] ; Международ. бюро труда. – М., 1999.
11. Блюм А. Ответ Элен Каррер д'Анкос [Електронний ресурс] / А. Блюм, С. Серрано. – Режим доступу : <http://magazines.russ.ru/nz/2005/6/>

12. Брук А. Миграционные процессы в России и СССР / А. Брук, В. Кабузан. – М., 1991.
13. Бугай М.Ф. Депортації населення України (30–50-ті роки) / М.Ф. Бугай // Український історичний журнал. – 1990. – № 10. – С. 32–38.
14. Винниченко І. До питання розселення українців в державах колишнього СРСР / І. Винниченко // Українська діаспора. – 1992. – Ч. 1. – С. 19–29.
15. Винниченко І. Україна 1920–1980-х: депортації, заслання, вислання / І. Винниченко. – К.: 1994.
16. Воробьева О.Д. Миграционная политика / О.Д. Воробьева. – М., 2001.
17. Герасименко Г.В. Гендерні аспекти трудових міграцій населення України / Г.В. Герасименко, О.В. Позняк // Демографія та соціальна економіка. – 2006. – № 1. – С. 46–54.
18. Глущенко Г. Транснаціоналізм мігрантів и перспективи глобального розвитку / Г. Глущенко // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 12. – С. 50–57.
19. Глущенко Г.И. Миграция и развитие: мировые тенденции / Г.И. Глущенко // Вопросы статистики. – 2008. – № 2. – С. 65–79.
20. Глущенко Г.И. Миграция и развитие / Г.И. Глущенко, В.А. Пономарев. – М., 2009.
21. Гнатюк П. Міграція та грошові перекази мігрантів / П. Гнатюк // Майбутнє міграції в Україні. Звіт конференції. – К., 2011. – С. 27.
22. Головіна Н.М. Соціально-психологічні аспекти трудової міграції в Україні / Н.М. Головіна, О.В. Головіна // Міжнародна міграція та розвиток України в контексті європейської інтеграції : зб. матер. – К., 2007. – С. 129–136.
23. Гош Б. Управление миграциями: поиски отсутствующего режима? // Миграции без границ: эссе о свободном передвижении людей / Б. Гош ; под ред. Антуана Пеку и Поля Гюштенера. – М., 2009. – С. 149–182.
24. Грушевський М. Історія України-Руси : в 11-ти т., 12 кн. / М. Грушевський ; редкол.: П.С. Сохань (голова) та ін. – К., 1992. – Т. 2.
25. Гулина О. Мигранты не террористы [Електронний ресурс] / О. Гулина. – Режим доступу : <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2017/05/26/691579-migranti-ne-terroristi>
26. Довжик Б. Про досвід роботи та пропозиції обласного центру зайнятості щодо подолання негативного впливу трудової міграції на стан ринку праці [Електронний ресурс] / Б. Довжик. – Режим доступу : [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)
27. Дослідження з питань міграції та торгівлі людьми: Україна, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://iom.org.ua/sites/default/files/pres\\_kit\\_gfk\\_iom2015\\_ua\\_fin\\_3\\_2.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/pres_kit_gfk_iom2015_ua_fin_3_2.pdf)
28. Дослідження у сфері трудової міграції: Україна : аналітична доповідь / Міжнар. бюро праці. – К., 2005.
29. Елемесов М. Мигранты могут спасти Казахстан от «демографической ямы» [Електронний ресурс] / М. Елемесов. – Режим доступу : [https://liter.kz/ru/articles/show/22690-migranty\\_mogut\\_spasti\\_kazahstan\\_ot\\_demograficheskoi\\_yamy\\_](https://liter.kz/ru/articles/show/22690-migranty_mogut_spasti_kazahstan_ot_demograficheskoi_yamy_)
30. Етносоціологія. Етнічна динаміка українського суспільства / за ред. Євтуха В.Б. – К., 2010.

31. З програми Народного руху України // Національні відносини в Україні у ХХ ст. : зб. документів і матеріалів. – К., 1994. – С. 513–514.
32. Загакайло О. Освіта в Польщі як шлях в еміграцію? [Електронний ресурс] / О. Загакайло. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/EDUCATION/osvita-v-polschi-yak-shlyah-v-emigraciyu-.html>
33. Загробська А.Ф. Деякі аспекти дослідження впливу міграцій на відтворення населення УРСР / А.Ф. Загробська // Демографічні дослідження. – 1974. – Вип. 3. – С. 62–77.
34. Загробська А.Ф. Організовані переселення в системі міграції населення УРСР // А.Ф. Загробська . – К., 1974.
35. Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні / МОП ; Державна служба статистики України ; Ін-т демографії та соціальних досліджень НАНУ. – К., 2013.
36. Земсков В. Заключение, спецпоселенцы, ссыльнопоселенцы, ссыльные и высланные. Статистико-географический аспект // История СССР. – 1991. – № 5. – С. 151–165.
37. Зовнішня трудова міграція населення України / Державний комітет статистики України, Український центр соціальних реформ. – К., 2009.
38. Ионцев В.А. Направления миграционной политики развитых капиталистических стран / В.А. Ионцев. – М., 1980.
39. Ионцев В. Международная миграция, глобализация и развитие / В. Ионцев, И. Алешковский // Миграция и развитие: доклады и статьи ведущих секций и докладчиков международной конференции «Миграция и развитие», Москва, 13–15 сент. 2007 г. : сб. ст. / гл. ред. В.А. Ионцев. – М., 2007.
40. Каждый лей, выделенный программой PARE 1 + 1, привлек 2,7 лея в экономику [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://point.md/ru/novosti/ekonomika/kazhdij-lej-videlennij-programmoj-pare-1-1-privlek-27-leya-v-ekonomiku>
41. Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном : спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н. Карпачова. – К., 2003.
42. КМИС: для трудоустройства в ЕС собираются ехать 17 % украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://mresearcher.com/2017/05/kmis-dlya-trudoustrojstva-v-es-sobirayutsya-ehat-17-ukraintsev.html>
43. Комплексне демографічне дослідження в Україні / за ред. Е. Лібанової. – К., 2005.
44. Координація соціального забезпечення : комплексний посібник для України / Міжнар. організація праці. – К., 2012.
45. Крижевський А. Українсько-угорські відносини в контексті зміни політичного ландшафту. Підсумки року : аналіт. записка [Електронний ресурс] / А. Крижевський. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/387/>
46. Куклина И. Международный диалог по проблемам миграции: тенденции и перспективы [Електронний ресурс] / И. Куклина. – Режим доступу : [http://perspectivy.info/oykumena/politika/mezhdunarodnyj\\_dialog\\_po\\_problemam\\_migracii\\_tendencii\\_i\\_perspectivy\\_2010-03-26.htm](http://perspectivy.info/oykumena/politika/mezhdunarodnyj_dialog_po_problemam_migracii_tendencii_i_perspectivy_2010-03-26.htm)

47. Кучер В. Такий знайомий почерк «радянизації» / В. Кучер, Ю. Шаповал // Віче. – 1993. – № 6.
48. Кучинська О. Вплив інтеграційних процесів на економічну активність населення, зайнятість та ринок праці / О. Кучинська // Економіка та держава. – 2006. – № 3. – С. 82–83.
49. Лібанова Е. Міграційні трансферти. Бідність і нерівність в Україні / Е. Лібанова // Соціально-економічні та етнокультурні наслідки міграції для України. – К., 2011. – С. 15–25.
50. Малиновська О. Україна, Європа, міграція: міграції населення України в умовах розширення ЄС / О. Малиновська. – К., 2004.
51. Мармора Л. Міграция в контексте социально-экономической политики // Миграция и миграционная политика : материалы семинара (Москва, 13–17 июля 1992 г.) / М. Мармора. – М., 1992.
52. Массей Д. На пути к всеобъемлющей модели международной миграции / М. Массей // Мир в зеркале международной миграции / гл. ред. В.А. Ионцев. – М., 2002.
53. Методология и методы изучения миграционных процессов : междисциплинарное учебное пособие / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. – М., 2007.
54. Миграция и безопасность в России / под ред. Г. Витковской, С. Панарина. – М., 2000.
55. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под. ред. Г. Витковской. – М., 2004.
56. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи / за наук. ред. О.А. Позняка. – Умань, 2007.
57. Міграційні процеси у сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика : енциклопедія / упоряд. Ю.І. Римаренко, за ред. Ю.І. Римаренка. – К., 1998.
58. Міграція як чинник розвитку в Україні. Дослідження фінансових надходжень, пов'язаних з міграцією, та їхнього впливу на розвиток України / Міжнар. орг. з міграції. – К., 2016.
59. Моисеенко В.М. Территориальное движение населения: характеристика и проблемы управления / В.М. Моисеенко. – М., 1985.
60. Моніторинг поведінки та поширеності ВІЛ-інфекції серед українських трудових мігрантів, як компонент епідагляду за ВІЛ другого покоління : аналіт. звіт / МБФ «Міжнародний Альянс з ВІЛ/СНІД в Україні». – К., 2012.
61. Населення України – 2002. Щорічна аналітична доповідь / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – К., 2003.
62. Населення України – 2003. Щорічна аналітична доповідь / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – К., 2004.
63. Населення України. Трудова еміграція в Україні / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи. – К., 2010.
64. Новік В. Система органів державної виконавчої влади Української держави 1918 р. по біженецьким справам: історико-державотворча розвідка першого досвіду України по роботі з біженцями / В. Новік, С. Коник // Біженці та міграція. Український часопис права і політики. – 1998. – № 3–4. – С. 107–129.

65. Оникиенко В. Комплексное исследование миграционных процессов: анализ миграций населения УССР / В. Оникиенко, В. Поповкин. – М., 1973.
66. Паспортная система Российской Федерации и проблемы прав человека. – М., 1999.
67. Пирожков С. Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект / С. Пирожков, Е. Малиновская, А. Хомра. – К., 2003.
68. Пісчун О. Основи міграційного права: порівняльний аналіз : навч. посіб. / О. Пісчун. – К., 1998.
69. Политика репатриации Республики Казахстан: к вопросу о причинах возвращения казахов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://articlekz.com/article/11802>
70. Прибыткова И. Современные миграционные исследования: в поисках новых теорий и концепций / И. Прибыткова // Международная миграция: Каир + 10 : сб. ст. / гл. ред. В.А. Ионцев. – М., 2004.
71. Приобретение гражданства в странах СНГ и Балтии (обзор законодательства) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-naturalization/doklad/enclosure3/>
72. Пуригіна О. Міжнародна міграція : навч. посіб. / О. Пуригіна, С. Сардак. – К., 2007.
73. Римашевская Н.М. Население и глобализация / [Римашевская Н.М., Галецкий В.Ф., Овсянников А.А. и др.]. – М., 2004.
74. Розвиток людських ресурсів і міграційна політика України [Електронний ресурс] / European Training Foundation. – Режим доступа : [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachm...](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachm...)
75. Рубл Б. Капітал розмаїтості: транснаціональні мігранти в Монреалі, Вашингтоні та Києві / Б. Рубл. – К., 2007.
76. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика / Л.Л. Рыбаковский. – М., 1987.
77. Рязанцев С. Миграционные тренды и международная безопасность / С. Рязанцев // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2003. – Т. 1. – № 3.
78. Сборник международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994.
79. Солт Д. Текущие тенденции в международной миграции в Европе [Электронный ресурс] / Д. Солт. – Режим доступа : <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europa-dis/tendentsii/>
80. Специальные программы легализации иммигрантов: мировой опыт : сб. ст. / под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой. – М., 2006.
81. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний. – К., 1991.
82. Султанмуратов Н. Политика репатриации: большая дилемма для Казахстана? [Электронный ресурс] / Н. Султанмуратов. – Режим доступа : <http://www.asiakz.com/politika-repatriacii-bolshaya-dilemma-dlya-kazahstana>
83. Султанмуратов Н. Репатриация по-казахски [Электронный ресурс] / Н. Султанмуратов. – Режим доступа : <http://www.asiakz.com/repatriaciya-po-kazahski>
84. Терлюк І. Приїхав росіянин до Львова / І. Терлюк // Дзвін. – 1994. – № 9.

85. Терлюк І. Етнодемографічна ситуація в західних областях України в 1944 р. / І. Терлюк // Вісник Львівського університету. Серія історична. – 1993. – Вип. 29.
86. Топилин А. Влияние миграции на этнонациональную структуру / А. Топилин // Социологические исследования. – 1992. – № 7.
87. Трудова міграція і соціальний капітал Західного регіону України: проблеми і підходи до їх розв'язання / Регіональний філіал НІСД. – Львів, 2005.
88. Угорці з України отримують угорські паспорти, та не переселяються [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24309410.html>
89. Українське суспільство 1992–2010: соціологічний моніторинг / за ред. д. е. н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. – К., 2010.
90. Упрощение предоставления польского гражданства для иностранцев [Електронний ресурс] / Киевский центр политических исследований и конфликтологии. – Режим доступу : <http://www.analitik.org.ua/current-comment/ext/50322f83c4b08/>
91. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А.У. Хомра. – К. : «Наук. думка», 1979. – 146 с.
92. Цапенко И. Управление миграцией: опыт развитых стран / И. Цапенко. – М., 2009.
93. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Харків, 1996.
94. Шлепаков А. Українська трудова еміграція до США і Канади (кінець XIX – початок XX століття) / А. Шлепаков. – К., 1960.
95. Шульга М. Еміграція євреїв у контексті загальної міграційної ситуації в Україні / [Шульга М., Паніна Н., Головаха Є., Зісельс Й.] // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2001. – № 2.
96. Щербакова Е.М. Население рабочего возраста: мировые тенденции изменения [Електронний ресурс] / Е.М. Щербакова. – Режим доступу : <http://demoscope.ru/weekly/2017/0729/barom01.php>
97. Юдина Т. Социология миграции : учеб. пособ. для вузов / Т. Юдина. – М., 2006.
98. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків : у 3 т. Т. 1 / Д.І. Яворницький ; АН УРСР, Археографічна комісія, Ін-т історії України. – К. : Наук. думка, 1990. – 592 с. – (Пам'ятки історичної думки України).
99. Як українці розуміють євроінтеграцію: очікування та настрої суспільства [Електронний ресурс] / Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. – Режим доступу : <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jak-ukrainci-rozumiyut-evrointegraciju-ochikuvannja-ta-nastroi-suspilstva.htm>
100. Яковенко Н.М. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII ст. / Н.М. Яковенко. – К., 1997.
101. Янковская Е.А. Перераспределение трудовых ресурсов / Е.А. Янковская. – К., 1977.
102. Ярош Б.О. Тоталітарний режим на західноукраїнських землях 30–50-ті роки ХХ століття / Б.О. Ярош. – Луцьк, 1995.
103. Abdih Y. Remittances and Institutions: Are Remittances a Curse? [Електронний ресурс] / [Abdih Y., Chami R., Dagher J., Montiel P.] ; International



- Monetary Fund. – Режим доступу : <https://msuweb.montclair.edu/~lebel/p/psc643intpol econ/IMF2008Remittanceswp0829.pdf>
104. Agunias D.R. Remittances and development: Trends, Impacts, and Policy Options [Електронний ресурс] / D.R. Agunias ; Migration Policy Institute. – Режим доступу : <https://www.migrationpolicy.org/research/remittances-and-development-trends-impacts-and-policy-options-review-literature>
  105. Agunias D.R. Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes, and Ways Forward [Електронний ресурс] / D.R. Agunias, K. Newland ; Migration Policy Institute. – Режим доступу : [http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB\\_041807.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/MigDevPB_041807.pdf)
  106. Allen N. Suffrage Beyond Borders: The Adoption of Extra-Territorial Voting Rights [Електронний ресурс] / N. Allen, B. Nyblade, A. O'Mahony. – Режим доступу : <http://www.scp.i.politicaldata.org/SCPIV/Nyblade.pdf>
  107. Aradau C. Beyond (In) Security? Rethinking the Politics of Migration / C. Aradau // The Security-Migration Nexus Challenges and Opportunities of African Migration to EU Countries. – Bohn, 2008. – P. 35–40.
  108. Arango J. Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach. [Електронний ресурс] / J. Arango, M. Jachimowicz. – Режим доступу : [www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331](http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331)
  109. Atamanov A. et al. Income and Distribution Effects of Migration and Remittances: Analysis Based on CGE Models for Selected CIS Countries / A. Atamanov et al. [Електронний ресурс] / CASE. – Режим доступу : <http://www.case.com.md/upload/3/plik--21710566.pdf>
  110. Baganha M. Is an Ethclass Emerging in Europe? The Portuguese Case / M. Baganha, J.-C. Marques, G. Fonseca. – Lisbon, 2000.
  111. Baganha M. The Unforeseen Wave: Migration from Eastern Europe to Portugal / M. Baganha, J.-C. Marques, P. Gois // New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe. – Lisbon, 2000.
  112. Bargajas A. Do workers' remittances promote economic growth? [Електронний ресурс] / [Bargajas A., Chami R., Fullenkamp C., Gapen M., Montiel P.] ; International Monetary Fund. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.600.6354&rep=rep1&type=pdf>
  113. Bauböck R. External Citizenship and Voting: European Trends and Democratic Concerns [Електронний ресурс] / R. Bauböck. – Режим доступу : <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/2011EUDODisseminationConference/Bauboock.pdf>
  114. Bauböck R. Stakeholder Citizenship and Transnational Political Participation: A Normative Evaluation of the External Voting [Електронний ресурс] / R. Bauböck. – Режим доступу : <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4257&context=flr>
  115. Bauböck R. How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives [Електронний ресурс] / R. Bauböck. – Режим доступу : <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/IWE-Papers/WP24.pdf>
  116. Betts A. Forced migration and global politics / A. Betts. – Oxford, 2009.
  117. Bigo D. Security and immigration: toward a critique of governmentality of unease / D. Bigo // Alternatives: Global, Local, Political. – 2002. – № 1. – P. 63–92.

118. Bigo D. From foreigners to “abnormal aliens” // *International migration and security: opportunities and challenges* / D. Bigo ; Ed. by E. Guild & J. van Selm. – London ; New York : Routledge, 2005.
119. Biscaro A. The Italian Transnational Citizen: Casts a Vote and Scores a Goal / A. Biscaro // *Metropolis World Bulletin*. – 2006. – No. 6.
120. Bourdouvalis C. The European Union and the Immigration Problem: Small Steps and Possible Solutions // *Immigration into Western Societies: Problems and Policies* / C. Bourdouvalis ; Ed. by E. Ucarer and D. Puchala. – London : Printer, 1997.
121. Brubaker R. The “diaspora” diaspora / R. Brubaker // *Ethnic and Racial Studies*. – 2005. – No. 1.
122. Carens J. Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration / J. Carens // *International Migration Review*. – 1996. – Vol. XXX. – No. 1.
123. Carling J. Policy options for increasing the benefits of remittances [Електронний ресурс] / J. Carling. – Режим доступу : [http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling\\_benefits-remittances.pdf](http://www.gdrc.org/icm/remittance/carling_benefits-remittances.pdf)
124. Castles S. Back to the future? Can Europe meet its labour needs through Temporary migration? [Електронний ресурс] / S. Castles ; International Migration Institute. – Режим доступу : <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-01-06>
125. Castles S. Migration and Development – Development and Migration: what comes first? [Електронний ресурс] / S. Castles. – Режим доступу : <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/S%20Castles%20Mig%20and%20Dev%20for%20SSRC%20April%2008.pdf>
126. Chmielewska I. A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс] / I. Chmielewska, G. Dobroczek, J. Puzynkiewicz. – Режим доступу : <https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>
127. Claremont K. Remittances to CARICOM countries: Policy issues and options [Електронний ресурс] / K. Claremont, G. McLeod. – Режим доступу : <http://scmfuwi.org/files/publications/conference/915.pdf>
128. Clemens M.A. Does development reduce migration? [Електронний ресурс] / M.A. Clemens ; Institute for the Study of Labor. – Режим доступу : [https://www.cgdev.org/sites/default/files/does-development-reduce-migration\\_final\\_0.pdf](https://www.cgdev.org/sites/default/files/does-development-reduce-migration_final_0.pdf)
129. Clytso N. Problems and Policies Regarding the Socio-economic Integration of Returnees and Foreign Workers in Greece / N. Clytso // *International Migration*. – 1995. – No. 2.
130. Collett E. Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy [Електронний ресурс] / E. Collett. – Режим доступу : [http://www.erc.eu/documents/uploads/954588169\\_EPC%20Working%20Paper%2032%20Beyond%20Stockholm.pdf](http://www.erc.eu/documents/uploads/954588169_EPC%20Working%20Paper%2032%20Beyond%20Stockholm.pdf)
131. *Controlling a New Migration World* / Ed. by Virginie Guiraudon, Christian Joppke. – London : Routledge, 2001.
132. *Converting Migration Drains into Gains: Harnessing the Resources of Overseas Professionals* / Ed. by Wescott C., Brinkerhoff J.M. – Manila, 2006.
133. Crepeau F. Facilitating Mobility and Fostering Diversity: Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants [Електронний ресурс] / F. Crepeau, A. Purkey. – Режим доступу : <https://www.ceps.eu/publications/>

- facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect
134. Diaspora Network and the international Migration of Skills: How Countries Can Draw on Their Talent Abroad / Ed. by Y. Kuznetsov. – Washington, 2006.
  135. Drain or gain? Poor countries can end up benefiting when their brightest [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economist.com/node/18741763>
  136. Dual citizenship in Europe: Which rules apply where? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/en/dual-citizenship-in-europe-which-rules-apply-where/a-38174853>
  137. Erben P. Out of country voting: A brief overview [Електронний ресурс] / P. Erben, B. Goldsmith, A. Shujaat. – Режим доступу : <http://eods.eu/IFES.Out-of-Country-Voting>
  138. EU Action on Migratory Pressures – a Strategic Response [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-actioun-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf>
  139. Europe: the continent of immigrants. Trends, structures and policy implications [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP13\\_Europe\\_continent\\_of\\_immigrants.pdf](http://www.idea6fp.uw.edu.pl/pliki/WP13_Europe_continent_of_immigrants.pdf)
  140. External Labour Migration in Ukraine as a Factor in Socio-Demographic and Economic Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RR-14.pdf>
  141. Faist T. The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces / T. Faist. – Oxford : Oxford University Press, 2000.
  142. Faist T. Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture [Електронний ресурс] / T. Faist. – Режим доступу : <http://www.tires.euv-frankfurt-o.de>
  143. Faist T. Dual Citizenship as Overlapping Membership [Електронний ресурс] / T. Faist. – Режим доступу : <http://www.bit.mah.se/imer/publications>
  144. Faist T. Dual citizenship in an age of mobility / T. Faist, J. Gerdes ; Migration Policy Institute. – Washington, 2008.
  145. Fargues F. 2015: The year mistook refugees for invaders [Електронний ресурс] / F. Fargues ; European University Institute. – Режим доступу : [http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy\\_brief/P.B.2015-12.pdf](http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy_brief/P.B.2015-12.pdf)
  146. Freeman G. Political science and comparative immigration politics [Електронний ресурс] / G. Freeman. – Режим доступу : <http://www.tulane.edu/~dnelson/PEMigConf/Freeman.pdf>
  147. Fücks R. Citizenship and Migration: The Debate Surrounding Dual Citizenship in Germany / R. Fücks // Rede / Heinrich Boll Stiftung. – 2000. – April.
  148. Gamlen A. Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kind of states use them? [Електронний ресурс] / A. Gamlen ; Centre on Migration, Policy and Society ; University of Oxford. – Режим доступу : [http://essays.ssrc.org/remittances\\_anthology/wp-content/uploads/2009/08/Topic\\_19\\_Gamlen.pdf](http://essays.ssrc.org/remittances_anthology/wp-content/uploads/2009/08/Topic_19_Gamlen.pdf)
  149. Geddes A. Immigration and Welfare State // International migration and security: opportunities and challenges / A. Geddes ; Ed. by E. Guild & J. van Selm. – London ; New York : Routledge, 2005.

150. Geddes A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe* / A. Geddes. – London ; Thousand Oaks ; New Delhi, 2003.
151. Ghosh B. *Migrant remittances and development: Myths, Rhetoric and Realities* / B. Ghosh. – Geneva, 2006.
152. Grase J. *Challenging the norms and standards of election administration: External and Absentee voting* [Електронний ресурс] / J. Grase. – Режим доступу : [http://ifes.org/sites/default/files/3\\_ifes\\_challenging\\_election\\_norms\\_and\\_standards\\_wp\\_extvot.pdf](http://ifes.org/sites/default/files/3_ifes_challenging_election_norms_and_standards_wp_extvot.pdf)
153. Grazhdani T. *Institutionalizing Assistance to Returning Migrants: Lessons Learned from the Albanian Experience* [Електронний ресурс] / T. Grazhdani. – Режим доступу : <http://www.eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/2029/1941>
154. Halasz I. *The Transborder Elections in Central Europe Opportunities for voting abroad and the political integration of immigrants* [Електронний ресурс] / I. Halasz. – Режим доступу : <https://www.jus.uio.no/english/research/news-and-events/events/conferences/2014/wccl-cmdc/wccl/papers/ws6/w6-halasz.pdf>
155. *Handbook on integration for policymakers and practitioners* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://euinfo.rs/files/biblioteka-srp/06\\_Vodic\\_kroz\\_inegracije.pdf](http://euinfo.rs/files/biblioteka-srp/06_Vodic_kroz_inegracije.pdf)
156. Hempel F. *Voluntary Insurance Provisions in National Social Security Schemes* / F. Hempel ; ILO. – Geneva, 2010.
157. Hirschman C. *Migration and National Security* [Електронний ресурс] / C. Hirschman. – Режим доступу : <http://www.soc.washington.edu/users/charles/pubs/13%20Migration%20and%20National%20Security%20July%2018.pdf>
158. Hollifield J.F. *The Politics of International Migration: How Can We “Bring the State Back in”* // *Migration Theory: Talking across Disciplines* / J.F. Hollifield ; Ed. by Caroline B. Brettell and James F. Hollifield. – New York : Routledge, 2000. – P. 137–186.
159. Holzmann R. *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practice* [Електронний ресурс] / R. Holzmann, J. Koettl, T. Chernetsky. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/202471468137096565/pdf/32750.pdf>
160. Hugo G. *Circular migration: keeping development rolling?* [Електронний ресурс] / G. Hugo. – Режим доступу : <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=129> Migration Information Source
161. Hugo G. *Migrants in Society: Diversity and Cohesion* [Електронний ресурс] / Global Commission on International Migration / G. Hugo. – Режим доступу : <https://pdfs.semanticscholar.org/81f2/002e773da51196000a87041c4df24716d6f7.p>
162. Huysmans J. *The politics of insecurity fear, migration and the asylum in the EU* / J. Huysmans. – New York, 2006.
163. *Integration Processes and Policies in Europe Contexts, Levels and Actors* [Електронний ресурс] / Ed. by Garcés-Masareñas B., Penninx R. – Режим доступу : [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21674-4\\_3.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-21674-4_3.pdf)
164. Ionescu D. *Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers* / D. Ionescu // *IOM Migration Research Series*. – 2006. – No. 26.

165. Italian government announces the number of workers from outside the EEA allowed in Italy for 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mazzeschi.it/news-archive/338-italian-government-announces-the-number-of-workers-from-outside-the-eea-allowed-in-italy-for-2017>
166. Jackson J. In Search of the Diaspora Effect: Lessons from Taiwanese and Indian “brain gain” for Jamaican “brain drain” [Електронний ресурс] / J. Jackson. – Режим доступу : [http://www.policyinnovations.org/ideas/policy\\_library/data/01228/\\_res/id=sa\\_File1/](http://www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01228/_res/id=sa_File1/)
167. Jennissen R. Economic theories of international migration and the role of immigration policy [Електронний ресурс] / R. Jennissen. – Режим доступу : <http://epc2006.princeton.edu/download.aspx?submissionId=60112>
168. Juncker J.-С. My priorities [Електронний ресурс] / J.-С. Juncker. – Режим доступу : <http://juncker.epp.eu/my-priorities>
169. Kaijage J. The impact of international remittances on receiving countries at the micro and macro level and policy options for increasing remittance effectiveness: Reviewing the literature / J. Kaijage. – Maastricht, 2008.
170. Kasimis C. Greece: A History of Migration [Електронний ресурс] / С. Kasimis, С. Kassimi. – Режим доступу : [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)
171. Ketkar S. Development Finance via Diaspora Bonds: Track records and Potential [Електронний ресурс] / S. Ketkar, D. Ratha ; World Bank. – Режим доступу : <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1100792545130/Diasporabonds.pdf> 2007
172. Kirchner E. The new security agenda and the challenge of European security governance. [Електронний ресурс] / E. Kirchner. – Режим доступу : [http://www.allacademic.com//meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/0/7/1/7/6/pages71762/p71762-1.php](http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/1/7/6/pages71762/p71762-1.php)
173. Koslowski R. European Union Migration Regime, Established and Emergent / R. Koslowski // Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe and the U.S. / Ed. by Joppke Chr. – Oxford, 1998. – P. 153–190.
174. Lafleur J.-M. The Enfranchisement of Citizens Abroad in a Comparative Perspective. Paper presented at the Conference “Political Rights in the Age of Globalization”, University of St. Gallen, 19 September 2013 [Електронний ресурс] / J.-M. Lafleur. – Режим доступу : <https://orbi.ulg.ac.be/.../Lafleur%20120913.doc>
175. Lafleur J.-M. The enfranchisement of citizens abroad: variations and explanations [Електронний ресурс] / J.-M. Lafleur. – Режим доступу : <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2014.979163> - p.852
176. Leiken R.S. Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11 [Електронний ресурс] / R.S. Leiken. – Режим доступу : [http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/Leiken\\_Bearers\\_of\\_Global\\_Jihad.pdf](http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/Leiken_Bearers_of_Global_Jihad.pdf)
177. Lemaite G. The Integration of Immigrants into the Labour Market: the Case of Sweden / G. Lemaite ; OECD. – Paris, 2007.
178. Lesińska M. The Dilemmas of Policy towards Return Migration. The Case of Poland after the EU Accession [Електронний ресурс] / M. Lesińska. – Режим доступу : <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>

179. Lesinska M. Analiza polityki panstwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Hiszpanii / M. Lesińska, J. Nestorowics // *Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka.* – Warsaw, 2010.
180. Liebig T. *The Labour Market Integration of Immigrants in Germany* / T. Liebig ; OECD. – Paris, 2007.
181. Lowell L.B. Skilled Migration Abroad or Human Capital Flight? [Електронний ресурс] / L.B. Lowell. – Режим доступу : <http://www.migrationpolicy.org/article/skilled-migration-abroad-or-human-capital-flight>
182. Lowell L. Diasporas and Economic Development: State of Knowledge [Електронний ресурс] / L.B. Lowell, S. Gerova ; World Bank. – Режим доступу : <http://www.siteresources.worldbank.org>
183. Margiotta C. Nationality Law and European Citizenship: the Role of the dual nationality [Електронний ресурс] / C. Margiotta, O. Vonk // *European University Institute Working Paper.* – 2010. – No. 66. – P. 9. – Режим доступу : [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14623/RSCAS\\_2010\\_66 corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14623/RSCAS_2010_66 corr.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
184. Martin P.L. Managing Labor Migration: temporary worker programs for the 21st century [Електронний ресурс] / P.L. Martin ; ILO. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/migration3.pdf> - P.21
185. Martin S. The legal and normative framework of international migration/Global Commission on International Migration [Електронний ресурс] / S. Martin. – Режим доступу : [https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/GCIM\\_TP9.pdf](https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/GCIM_TP9.pdf)
186. Massey D. et al. *Worlds in Motion: Understanding International Migration in the End of Millenium* / D. Massey et al. – Oxford ; New York, 1998.
187. Meyers E. Theories of international migration policies – a comparative analysis / E. Meyers // *International migration review.* – 2000. – Vol. 34. – No. 4.
188. Misercola M. Can Migrants Boost European Growth, Ease Labor Constraints? [Електронний ресурс] / M. Misercola. – Режим доступу : <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/can-migrant-boost-european-growth-201510.html>
189. Money J. Comparative Immigration Policy [Електронний ресурс] / J. Money. – Режим доступу : [http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy\\_sample.pdf](http://www.isacomps.com/info/samples/comparativeimmigrationpolicy_sample.pdf)
190. Munz R. Migrants, labour marker and integration in Europe: a comparative analysis / Global Commission on Migration [Електронний ресурс] / R. Munz ; Global Commission on Migration. – Режим доступу : [http://www.gcim.org/en/ir\\_gmp.html](http://www.gcim.org/en/ir_gmp.html)
191. Newland K. Circular Migration and Human Development/ UNDP [Електронний ресурс] / K. Newland. – Режим доступу : [http://www.migrationpolicy.org/pubs/newland\\_HDRP\\_2009.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/newland_HDRP_2009.pdf)
192. Newland K. What we know about skill migration and development/ Migration Policy Institute [Електронний ресурс] / K. Newland. – Режим доступу : <http://www.migrationpolicy.org/research/what-do-we-know-about-skilled-migration-and-development>
193. Newland K. Learning by Doing: Experience of circular migration [Електронний ресурс] / K. Newland, D.R. Fguinias, A. Terrazas ; Migration Policy

- Institute. – Режим доступу : <http://www.migrationpolicy.org/pubs/Insight-IGC-Sept08.pdf>
194. Newland K. What we know about diasporas and economic development Migration Policy Institute [Електронний ресурс] / K. Newland, S. Plaza ; Migration Policy Institute. – Режим доступу : <http://www.migrationpolicy.org/research/what-we-know-about-diasporas-and-economic-development>
195. O'Neill A. Emigrant Remittances: Policies to Increase Inflows and Maximize Benefits / A. O'Neill // *Indiana Journal of Global Legal Studies*. – 2001. – No. 1.
196. Orrenius P. Irregular Immigration in the European Union [Електронний ресурс] / P. Orrenius, M. Zavodny. – Режим доступу : [http://earmigrationpanel.org/sites/default/files/2016\\_2\\_eпа\\_eng\\_1.pdf](http://earmigrationpanel.org/sites/default/files/2016_2_eпа_eng_1.pdf)
197. Pastore F. Circular migration: Background note for the Meeting of Experts on Legal Migration (Rabat, 3–4 March 2008) [Електронний ресурс] / F. Pastore. – Режим доступу : [http://www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/Circular\\_Migration\\_Dr\\_Ferruccio\\_Pastore.pdf](http://www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/Circular_Migration_Dr_Ferruccio_Pastore.pdf)
198. People in the EU: who are we and how do we live? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7089681/KS-04-15-567-EN-N.pdf/8b2459fe-0e4e-4bb7-bca7-7522999c3bfd>
199. Population and Migration in the European Union / Ed. by P. Rees, J. Stillwell, A. Convey, M. Kupiszewski. – Chichester, 1996.
200. Quassoli F. Migrant as criminal: The judicial treatment of migrant criminality / F. Quassoli // *Controlling a New Migration World* / Ed. by Virginie Guiraudon, Christian Joppke. – London ; New York, 2001.
201. Ratha D. Impact of Migration on Economic and Social Development. A Review of Evidence and Emerging Issues [Електронний ресурс] / D. Ratha, S. Mohapatra, E. Scheja ; The World Bank. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/617151468332982240/pdf/WPS5558.pdf>
202. Reconstruction and Interaction of Slavic Eurasia and its Neighboring World / Ed. by Osamu Ieda, Uyama Tomohiko. – Sapporo, 2004.
203. Rojas H.S. A comparative study of the overseas voting laws and systems of selected countries [Електронний ресурс] / H.S. Rojas. – Режим доступу : [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnada596.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnada596.pdf)
204. Salt J. Migration as a business: the case of trafficking / J. Salt, J. Stein // *International migration*. – 1998. – No. 4. – Vol. 35.
205. Samokhvalov V. Greece and migrants: the process of integration/International Center for Black Sea Studies [Електронний ресурс] / V. Samokhvalov. – Режим доступу : [www.picum.org/BASIC\\_SOCIAL\\_RIGHTS/Greece\\_and\\_migrants.doc](http://www.picum.org/BASIC_SOCIAL_RIGHTS/Greece_and_migrants.doc)
206. Sassen S. Emergent Global Classes and What They Mean for Immigration Politics [Електронний ресурс] / S. Sassen. – Режим доступу : [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)
207. Sassen S. The de facto Transnationalizing of Immigration Policy / S. Sassen // *Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe and the U.S.* / Ed. by Joppke Chr. – Oxford : Oxford University Press, 1998. – P. 50–85.
208. Saxenian A. Transnational Communities and the Evolution of Global Production Networks: The Cases of Taiwan, China, and India [Електронний ресурс] /

- A. Saxenian. – Режим доступу : <http://people.ischool.berkeley.edu/~anno/Papers/INDUSTRY&INNOVATION.pdf>
209. Sirkeci I. Migration and Remittances during the global financial crisis and beyond [Електронний ресурс] / I. Sirkeci, J.H. Cohen, D. Ratha. – Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13092>
210. Skeldon R. Global Migration: Demographic Aspects and Its Relevance for Development [Електронний ресурс] / R. Skeldon ; UN Population Division. – Режим доступу : [http://www.un.org/esa/population/migration/documents/EGM\\_Skelton\\_17.12.2013.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/documents/EGM_Skelton_17.12.2013.pdf)
211. Spring 2015 Standard Eurobarometer: Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5451\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm)
212. Stalker P. The Work of Strangers: A Survey of International Labour Migration / P. Stalker ; International Labour Office. – Geneva, 1994.
213. Staton J. Costly Citizenship? Dual Nationality Institutions, Naturalization, and Political Connectedness [Електронний ресурс] / J. Staton, R. Jackson, D. Canache. – Режим доступу : [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=995569](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=995569)
214. Stivachtis Y. International Migration and the Politics of Identity and Security / Y. Stivachtis // Journal of Humanities & Social Sciences. – 2008. – Vol. 2. – Is. 1.
215. Straubhaar T. International Mobility of the Highly Skilled: Brain Gain, Brain Drain or Brain Exchange [Електронний ресурс] / T. Straubhaar. – Режим доступу : <http://www.econstor.eu/bitstream/10419/19463/1/88.pdf>
216. Tanner A. Brain Drain and Beyond: Returns and Remittances of Highly Skilled Migrants / A. Tanner // Global Migration Perspectives. – 2005. – No. 24.
217. The 2015 Migration Report [Електронний ресурс] / BAMF. – Режим доступу : <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.html>
218. The Economic and Fiscal Consequences of Immigration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cdcu.coop/wp-content/uploads/2016/09/Economic-and-Fiscal-Consequences-of-Immigration.pdf>
219. The European Commission's response to the migrant crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://pl.boell.org/en/2016/03/03/european-commissions-response-migrant-crisis>
220. The Legalisation of Undocumented Migrants: Ideal Solution, Wrong Track or Pragmatic Way? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.caritaseuropa.org/module/FileLib/The\\_Legalisation\\_of\\_Undocumented\\_Migrants.pdf](http://www.caritaseuropa.org/module/FileLib/The_Legalisation_of_Undocumented_Migrants.pdf)
221. The Overseas citizenship of India (OCI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.webindia123.com/nri/dual/dual.htm>
222. Thorn K. International Mobility of Researchers and Scientists. Policy Options for Turning a Drain into Gain [Електронний ресурс] / K. Thorn. – Режим доступу : <http://www.google.com.ua/search?q=Thorn+K.+International+Mobility+of+Researchers+and+Scientists&hl=ru>
223. Trachtman J. et al. The Global Competition for Talents [Електронний ресурс] / J. Trachtman et al. – Режим доступу : <http://fletcher.tufts.edu/~media/C86825BEBD33442A99E78F0A8A0D8990.ashx>



224. Ukrainian Migration in Times of Crises: Forced and Labour Mobility / Ed. by Drbohlav D., Jaroszevicz M. – Prague, 2016.
225. Vertovec S. Diasporas Good? Diasporas Bad? / S. Vertovec // *Metropolis World Bulletin*. – 2006. – Vol. 6.
226. Vertovec S. The Political Importance of Diasporas [Електронний ресурс] / S. Vertovec. – Режим доступу : [https://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2005-013-Vertovec\\_Political\\_Importance\\_Diasporas.pdf](https://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2005-013-Vertovec_Political_Importance_Diasporas.pdf)
227. Vertovec S. Trends and impacts of transnationalism [Електронний ресурс] / S. Vertovec. – Режим доступу : [http://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2004-003-Vertovec\\_Impacts\\_Transnationalism.pdf](http://www.compas.ox.ac.uk/media/WP-2004-003-Vertovec_Impacts_Transnationalism.pdf)
228. Voting from Abroad. The International IDEA Handbook [Електронний ресурс] / International Institute for Democracy and Electoral Assistance. – Режим доступу : [http://www.idea.int/publications/voting\\_from\\_abroad/](http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/)
229. Wahba J. Who benefits from return migration to developing countries? [Електронний ресурс] / J. Wahba. – Режим доступу : <http://www.wol.iza.org>
230. Weaver O. Aberystwyth, Paris, Copenhagen. New “Schools” in Security. Theory and their Origins between Core and Periphery [Електронний ресурс] / O. Weaver. – Режим доступу : <http://bespo.org/upload/93a145a3a12b1b8aa2e33c1ebd320d91.pdf>
231. Weiner M. Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration / M. Weiner // *International Migration Review*. – 1996. – Vol. XXX. – No. 1.
232. Weiner M. On International Migration and International Relations / M. Weiner // *Population and Development Review*. – 1984. – No. 3. – P. 441–455.
233. Weiner M. The Global Migration crisis: Challenge to state and Human Rights / M. Weiner. – New York, 1995.
234. Welcome Home? Challenges and Chances of Return Migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gmfus.org/publications/welcome-home-challenges-and-chances-return-migration>
235. Wickramasekara P. Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation [Електронний ресурс] / P. Wickramasekara ; International Labour Office. – Режим доступу : <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/>
236. Wickramasekara P. Bilateral agreements and memoranda of understanding on migration of low skilled workers: a review / P. Wickramasekara ; International Labour Office. – Geneva, 2015.
237. Zogata-Kusz A. Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics / A. Zogata-Kusz // *Contemporary European Studies*. – 2012. – No. 1.
238. Zolberg A. The Matters of State: Theorizing immigration policy / A. Zolberg // *The Handbook of International Migration* / Ed by C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind. – New York, 1999. – P. 71–93.
239. Zoomers A. International migration and national development in Sub-Saharan Africa: Viewpoints and policy initiatives in the countries of origin [Електронний ресурс] / A. Zoomers, T. Naerssen. – Режим доступу : [http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag\\_comcad/downloads/workingpaper\\_32\\_Zoomers+vanNaerssen.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/tdrc/ag_comcad/downloads/workingpaper_32_Zoomers+vanNaerssen.pdf)

## ДОКУМЕНТИ ООН

240. Декларация по итогам диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/439/71/PDF/N1343971.pdf?OpenElement>
241. Конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919–1964 / Міжнарод. бюро праці. – Женева, 1999.
242. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. Прийнята резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листопада 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_789)
243. Конвенція про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993\\_012](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_012)
244. Конвенція про статус біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011;9](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_011;9)
245. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_203](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_203)
246. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря [Електронний ресурс] / Организация Объединенных Наций. – Режим доступу : [http://www.un.org/russian/esa/economic/a59\\_325.pdf](http://www.un.org/russian/esa/economic/a59_325.pdf)
247. Международная миграция и развитие. Доклад эксперта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docplayer.ru/27688231-Mimun-2016-mezhdunarodnaya-migraciya-i-razvitie-generalnaya-assambleya-doklad-eksperta.html>
248. Международная миграция и развитие. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 20 декабря 2006 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/506/87/PDF/N0650687.pdf?OpenElement>
249. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_042)
250. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>
251. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>
252. Резюме диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/571/04/PDF/N0657104.pdf?OpenElement>
253. Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of the Secretary-General [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/events/action2/A.57.0387.pdf>

## ДОКУМЕНТИ РАДИ ЄВРОПИ

254. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_062)
255. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_307](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_307)
256. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004)
257. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_858)
258. Об устраниении ограничений на право голоса: Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 24 июня 2005 г. № 1459 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_715](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_715)

## ДОКУМЕНТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

259. A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union (COM(2005) 389 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_988\\_232042490.pdf#zoom=100](http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_988_232042490.pdf#zoom=100)
260. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools (COM(2008) 359 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>
261. A European Agenda on Migration (COM (2015) 240 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
262. Action Plan on unaccompanied minors 2010-2014 (COM (2010) 213 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF>
263. Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0051>
264. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>
265. Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorised entry, transit and residence [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32002L0090>
266. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

267. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>
268. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF>
269. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0082>
270. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/council\\_directive\\_2004\\_eg\\_eng.pdf](http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/council_directive_2004_eg_eng.pdf)
271. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF>
272. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF>
273. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF>
274. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>
275. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF>
276. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32007R2007>
277. Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008D0115>

- ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:EN>:
278. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:P>
279. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF>
280. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>
281. Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Dve-2013-32-Asylum-Procedures.pdf>
282. Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF>
283. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32014L0036>
284. Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32014L0066>
285. Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing<sup>96</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2016\\_132\\_R\\_0002](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2016_132_R_0002)
286. Eastern Partnership (COM/2008/0823 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823>
287. EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020) (COM(2015) 285 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibary/documents/policies/asylum/general/docs/eu\\_action\\_plan\\_against\\_migrant\\_smuggling\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/elibary/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf)

288. EU initiatives supporting the integration of third-country nationals. Commission staff working paper (SEC(2011) 957 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/2011\\_commission\\_staff\\_working\\_paper\\_on\\_integration.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf)
289. EU-Turkey statement: Progress report, June 2016 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160615/factsheet_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
290. Europe's Migration and Asylum Policy. Small steps to make a big difference [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_factsheet\\_on\\_europes\\_migration\\_and\\_asylum\\_policy\\_-\\_small\\_steps\\_to\\_make\\_a\\_big\\_difference\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_factsheet_on_europes_migration_and_asylum_policy_-_small_steps_to_make_a_big_difference_en.pdf)
291. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf)
292. Fact Sheet. Smart Borders Package [Електронний ресурс] / European Commission. – Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-1249\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1249_en.htm)
293. Fact Sheet. Relocation and Resettlement 26 July 2017 [Електронний ресурс] / European Commission. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726\\_factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf)
294. Commission staff working document [Електронний ресурс] / European Commission. – Режим доступу : [statewatch.org/news/2017/apr/eu-com-facilitation-directive-evaluation-swd-117-final.pdf](http://statewatch.org/news/2017/apr/eu-com-facilitation-directive-evaluation-swd-117-final.pdf)
295. European Pact on Immigration and Asylum [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>
296. European Parliament and Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation(EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/AL/L/?sessionId=XDpLTQvYXRJ6Ll3zf6vGjJXPdGTyXSpKq2D2jvR43MwQJpLJ3vzp!-1101929867?uri=CELEX:32004L0038>
297. Evaluation of EU Readmission Agreements (COM(2011) 76 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/comm\\_pdf\\_com\\_2011\\_0076\\_f\\_en\\_communication.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_0076_f_en_communication.pdf)
298. Frontex. Annual risk analysis 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2017.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf)
299. Immigrant Integration Policy in the European Union. Council Conclusions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf)

300. Managing the Refugee Crisis [Електронний ресурс] / European Council. – 17–18 March 2016. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation_en.pdf)
301. On a Community immigration policy (COM/2000/0757 final ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=GqMmTzqdMhv3gnrNc6TqkphJTf18pKygl3LQFwJDbLvpvTJVHGH7!1006595440?uri=CELEX:52000DC0757>
302. On an open method of coordination of the Community immigration policy (COM(2001) 387 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikqjhblyb>
303. On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries (COM (2007) 248 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0248>
304. On the Delivery of the European Agenda on Migration, COM(2017) 558 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927\\_communication\\_on\\_the\\_delivery\\_of\\_the\\_eam\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170927_communication_on_the_delivery_of_the_eam_en.pdf)
305. Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU (COM(2008) 360 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>
306. Policy Plan on Legal Migration (COM(2005) 669 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669>
307. Regulation (EC) No. 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?jsessionid=2wDbT5sTNvWk1zPD1qd6kwsB7nLghQJWjmJ693lpsjDJFc2vDvLc!-1287784730?uri=CELEX:32006R0562>
308. Regulation (EC) No. 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008R0767>
309. Regulation (EC) No. 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R0810>
310. Regulation (EU) No. 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:EN:PDF>
311. Regulation (EU) No. 492/2011 on freedom of movement of workers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32011R0492>
312. Regulation (EU) No. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member

- State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>
313. Regulation (EU) 2016/589 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2016 on a European network of employment services (EURES), workers' access to mobility services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.107.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.107.01.0001.01.ENG)
314. Regulation (EU) 2016/1191 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 on promoting the free movement of citizens by simplifying the requirements for presenting certain public documents in the European Union and amending Regulation (EU) No. 1024/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1191>
315. Relocation and Resettlement 26 July 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726\\_factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170726_factsheet_relocation_and_resettlement_en.pdf)
316. The External Dimension of EU Social Security Coordination (COM (2912) 153 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0153:FIN:EN:PDF>
317. The Global Approach to Migration and Mobility (COM(2011) 743 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1\\_en\\_act\\_part1\\_v9.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf)
318. The protection of children in migration (COM (2017) 211 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412\\_communication\\_on\\_the\\_protection\\_of\\_children\\_in\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_communication_on_the_protection_of_children_in_migration_en.pdf)
319. Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe (Com(2016) 197 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf)

#### ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

320. Закон Республики Казахстан о миграции населения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31038298#pos=0;0](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31038298#pos=0;0)
321. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document\\_file/\\_doklad.pdf](https://гувм.мвд.рф/upload/site1/document_file/_doklad.pdf)
322. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>
323. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за



- рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2012 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4\\_kv\\_2012.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4_kv_2012.pdf)
324. Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в III квартале 2017 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://мвд.рф/мвд/structure1/Glavnie\\_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2017](https://мвд.рф/мвд/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2017)
325. Об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011–2020 годы). Постановление Правительства Республики Молдова № 655 от 08.09.2011 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=340066&lang=2>
326. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz\\_637.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz_637.pdf)
327. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz\\_1289.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz_1289.pdf)
328. Федеральный закон о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23178/4733d92796950eff2201181bdbcf75ca68fa7ddc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23178/4733d92796950eff2201181bdbcf75ca68fa7ddc/)
329. Migration Strategy of Georgia 2016–2020 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://migration.commission.ge/files/migration\\_strategy\\_2016-2020.pdf](http://migration.commission.ge/files/migration_strategy_2016-2020.pdf)
330. Strategy on Reintegration of Returned Albanian citizens 2010–2015 [Электронный ресурс] – Режим доступа : [http://www.esiweb.org/pdf/schengen\\_whitelist\\_project\\_Strategy%20on%20Reintegration%20of%20Returned%20Albanian%20Citizens%202010-2015.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/schengen_whitelist_project_Strategy%20on%20Reintegration%20of%20Returned%20Albanian%20Citizens%202010-2015.pdf)

#### ОФІЦІЙНІ ДОКУМЕНТИ УКРАЇНИ

331. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>
332. Закони про тимчасовий державний устрій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18>
333. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
334. Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
335. Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» від 17 квітня 1991 р. № 962-ХІІ [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-12>

336. Закон України «Про громадянство України» від 08 жовтня 1991 р. № 1636-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1636-12>
337. Закон України «Про біженців» від 24 грудня 1993 р. № 3818-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3818-12>
338. Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21 січня 1994 р. № 3857-XII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3857-12>
339. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012)
340. Закон України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. № 2235-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
341. Закон України «Про імміграцію» від 07 червня 2001 р. № 2491-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
342. Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. № 2557-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2557-14>
343. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців» від 10 січня 2002 р. № 2942-III [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2942-14>
344. Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів» від 16 березня 2007 р. № 755-V [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/755-16>
345. Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08 липня 2011 р. № 3671-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>
346. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>
347. Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. № 5067-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
348. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>
349. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» від 5.11.2015 р. № 761-19 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/761-19>

350. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції» від 21 червня 2005 р. № 2682-IV [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/2682-15>
351. Постанова Верховної Ради України «Рекомендації парламентських слухань на тему «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці» від 19 січня 2010 р. № 1807-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://www.archives.gov.ua/International/2001\\_9.php](http://www.archives.gov.ua/International/2001_9.php)
352. Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин «Сучасний стан та шляхи врегулювання проблем у сфері захисту прав трудових мігрантів – громадян України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kompravlud.rada.gov.ua/news/Zakhody\\_Komitetu\\*/Materialy\\_kruglykh\\_stoliv\\_komitetskykh\\_ta\\_parlamentskykh\\_slukhan\\*/72772.html](http://kompravlud.rada.gov.ua/news/Zakhody_Komitetu*/Materialy_kruglykh_stoliv_komitetskykh_ta_parlamentskykh_slukhan*/72772.html)
353. Указ Президента України «Про основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» від 18 жовтня 1997 р. № 1167 // Збірник указів Президента України. – 1997. – Вип. 4.
354. Указ Президента України «Про основні напрями соціальної політики до 2004 року» від 24 травня 2000 р. № 717/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www/president.gov.ua](http://www/president.gov.ua)
355. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» від 20 липня 2007 р. № 657 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-07>
356. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>
357. Указ Президента України «Питання Державної міграційної служби України» від 06 квітня 2011 р. № 405/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>
358. Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» від 30 травня 2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
359. Постанова Кабінету Міністрів України «Програма забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усиновлених іноземцями дітей на період до 2005 року» від 17 листопада 2004 р. № 1559 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi)
360. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії демографічного розвитку України до 2015 р.» від 24 червня 2006 р. № 879 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>
361. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України» від 20 січня

- 2010 р. № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=42-2010-%EF>
362. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д\\_й%20щодо%20\\_берал\\_зац\\_%20\\_С%20в\\_зового%20режиму%20для%20Укра\\_ни.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20_берал_зац_%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf)
363. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки» від 15 червня 2011 р. № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>
364. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями» від 15 травня 2013 р. № 340 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/340-2013-%D0%BF>
365. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей» від 12 квітня 2017 р. № 257-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80>
366. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» від 12 липня 2017 р. № 482-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
367. Співробітництво України та ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, безвізовий діалог [Електронний ресурс] / Міністерство закордонних справ України. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/no-visas>

#### ДОПОВІДІ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

368. Огляд трудової міграції в Україні, Молдові та Білорусі / МОМ. – К., 2007.
369. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения / ОБСЕ, МОМ, МОТ. – Вена, 2006.
370. Народонаселение, развитие и ВИЧ/СПИД с уделением особого внимания проблеме нищеты. Краткий доклад [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу : [http://www.un.org/esa/population/publications/concise2005/Popdev\\_RU.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/concise2005/Popdev_RU.pdf)
371. Меры предупреждения преступности и уголовного правосудия в борьбе с насильем в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей. Двенадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, Сальвадор, Бразилия, 12–19 апреля 2010 года. Рабочий документ [Електронний ресурс] / ООН. – Режим доступу : [http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/In-session/ACONE.213L.2\\_Add.3/V1052861r.pdf](http://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/In-session/ACONE.213L.2_Add.3/V1052861r.pdf)
372. Преодолевая барьеры: человеческая мобильность и развитие. Доклад о развитии человека 2009 / ПРООН. – М., 2009.
373. Положение оралманов в Казахстане. Обзор [Електронний ресурс] / ПРООН. – Режим доступу : <http://www.kz.undp.org/content/dam/kazakhstan/docs/library/7023-21565.pdf>

374. Сводный доклад по странам / Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов ; УВКБ ООН. – Женева, 1996.
375. Migration in an interconnected world: New directions for action. Report [Электронный ресурс] / Global Commission on International Migration. – Режим доступа : <http://gcm.org/eng/finalreport/html>
376. Fair migration: Setting an ILO agenda [Электронный ресурс] / ILO. – Режим доступа : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_242879.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_242879.pdf)
377. New ILO study to help the reintegration of return labour migrants [Электронный ресурс] / ILO. – Режим доступа : [http://www.ilo.org/budapest/information-resources/press-releases/WCMS\\_238623/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/budapest/information-resources/press-releases/WCMS_238623/lang-en/index.htm)
378. 2003 World Migration Report. Managing Migration. Challenges and Responses for People on the Move. 2003 / IOM. – Geneva, 2003.
379. 2005 World Migration Report. Costs and Benefits of international Migration / IOM. – Geneva, 2005. – Geneva, 2005.
380. 2008 World Migration Report. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy / IOM. – Geneva, 2008.
381. 2010 World Migration Report. The future of Migration: Building Capacities for Changes / IOM. – Geneva, 2010.
382. 2015 World Migration Report. Migrants and Cities: New Partnership to Manage Mobility / IOM. – Geneva, 2015.
383. Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries [Электронный ресурс] / IOM. – Режим доступа : [http://publications.iom.int/bookstore/free/Diaspora\\_Handbook\\_EN\\_For\\_Web\\_28May2013.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Diaspora_Handbook_EN_For_Web_28May2013.pdf)
384. Reintegration: Effective Approaches [Электронный ресурс] / IOM. – Режим доступа : <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Reintegration-Position-Paper-final.pdf>
385. Toward the 2013 high-level Dialogue on International Migration and development. Final Report of the high-level Dialogue Series [Электронный ресурс] / IOM. – Режим доступа : <https://publications.iom.int/fr/books/towards-2013-high-level-dialogue-international-migration-and-development>
386. International Migration Outlook. Continuous Reporting System on International Migration. Annual Reports 2006–2017 [Электронный ресурс] / OECD. – Режим доступа : <http://www.oecd-ilibrary.org>
387. International Mobility of the Highly Skilled [Электронный ресурс] / OECD. – Режим доступа : <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Education/OECD%20Conference/2007-00026-01-E.pdf>
388. World migration in Figures [Электронный ресурс] / OECD. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf>
389. A Global Consultative Process for Inter-State Cooperation on Migration Management [Электронный ресурс] / The Berne Initiative. – Режим доступа : <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1491>
390. Global report on internal displacement 2016 [Электронный ресурс] / The Internal Displacement Monitoring Centre. – Режим доступа : <http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>

391. World Economic and Social Survey 2004: International Migration [Електронний ресурс] / UN. Department of Economic and Social Affairs. – Режим доступу : [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_archive/2004wess\\_part2\\_eng.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_archive/2004wess_part2_eng.pdf)
392. International Migration Policies. Government Views and Priorities [Електронний ресурс] / UN. Population Division. – Режим доступу : [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z\\_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100)
393. International Migration Report 2017 [Електронний ресурс] / UN. Population Division. – Режим доступу : [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf)
394. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. Human development report 2014 [Електронний ресурс] / UNDP. – Режим доступу : <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>
395. People on the move: Handbook of selected terms and concepts [Електронний ресурс] / UNESCO. – Режим доступу : <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001636/163621e.pdf>
396. A Passage to Hope. Women and International Migration: State of World Population 2006 [Електронний ресурс] / UNFPA. – Режим доступу : [www.unfpa.org/swp/2006/](http://www.unfpa.org/swp/2006/)
397. Global Trends. Forces displacement in 2016 [Електронний ресурс] / UNHCR. – Режим доступу : <http://www.unhcr.org/5943e8a34>
398. An analysis of trends in the average total cost of migrant remittance services [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/779151468196155095/An-analysis-of-trends-in-the-average-total-cost-of-migrant-remittance-services>
399. Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : [http://documents.worldbank.org/curated/en/507301468142196936/841401968\\_200510327112047/additional/343200GERP02006.pdf](http://documents.worldbank.org/curated/en/507301468142196936/841401968_200510327112047/additional/343200GERP02006.pdf)
400. Migration and development [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : <http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>
401. Migration and Remittances Factbook 2016. Third edition [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23743/9781464803192.pdf?sequence=3&isAllowed=>
402. The little data book on information and communication technology [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25737/9781464810282.pdf>
403. World Development Indicators 2017 [Електронний ресурс] / World Bank. – Режим доступу : <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26447>

## СТАТИСТИЧНІ МАТЕРІАЛИ

404. Статистична інформація [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
405. Итоги Всесоюзной переписи населения 1959 года. Украинская ССР. – М., 1963.
406. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года. Национальный состав населения СССР. – Т. IV. – М., 1973.
407. Населення України за 2016 рік. Демографічний щорічник. – К. : Держстат, 2017.
408. Населення України за місцем народження та громадянством. За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року / Державний комітет статистики України. – К., 2004.
409. Национальный состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 года. – М., 1991.
410. Національний склад населення України та його мовні ознаки: За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року / Державний комітет статистики України. – К., 2003.
411. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2016 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc\\_1140096034906](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096034906)
412. Численность и состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи 1979 года. – М., 1984.
413. Institute for International Education (IIE) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.iie.org>
414. Institute for Statistics. Global Flow of Tertiary-Level Students [Електронний ресурс] / UNESCO. – Режим доступу : <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow>
415. Raport na temat obywateli Ukrainy [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/biezaca-sytuacja-dotyczaca-ukrainy/>
416. Migration and migrant population statistics [Електронний ресурс] / Eurostat. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat>
417. Migrants in Europe. A statistical portrait of the first and second generation. 2011 edition [Електронний ресурс] / Eurostat. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-31-10-539>
418. People in the EU: who are we and how do we live? [Електронний ресурс] / Eurostat. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7089681/KS-04-15-567-EN-N.pdf/8b2459fe-0e4e-4bb7-bca7-7522999c3bfd>
419. OECD indicators. Education at a Glance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://OECD.org>
420. UN Population division [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esa.un.org/UNPP/p2k0data.asp>
421. World Bank indicators. International migrant stock (% of population) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS>
422. Зовнішня трудова міграція населення (за результатами модульного вибіркового обстеження). Стат. бюлетень. – К. : Держстат, 2017.

Наукове видання

МАЛИНОВСЬКА Олена Анатоліївна

**МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА:  
ГЛОБАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ  
ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Монографія

Редагування: *І.І. Бажал, Н.П. Яценко*  
Коректура: *Н.П. Яценко, О.І. Сабадаш, О.М. Романова*  
Комп'ютерне верстання: *П.В. Резніков*  
Обкладинка: *О.М. Романова*

В оформленні обкладинки використано фото *Юрія Шаповала* – пам'ятник мігрантам у м. Фуншал (острів Мадейра, Португалія).

Відповідальний за випуск: *О.М. Романова*

Оригінал-макет підготовлено  
у Національному інституті стратегічних досліджень  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел./факс (044) 234–50–07  
e-mail: [info-niss@niss.gov.ua](mailto:info-niss@niss.gov.ua)

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 27,44.  
Наклад 200 прим. Зам. № ДФ 736.

ПП «Видавництво Фенікс»  
03067, Київ, вул. Шутова, 13-б  
[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 271 від 07.12.2000 р.