

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ І МЕНЕДЖМЕНТУ**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

освітній ступінь - «Магістр»

на тему: **Державна міграційна політика в контексті
соціально-економічного розвитку**

Виконав: студент спеціальності
281 «Публічне управління та адміністрування»
ОП «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва напрямку підготовки, спеціальності)

Міщенко Ольга Вікторівна
(прізвище, ім'я, по-батькові)

Керівник **д.е.н., професор Славкова Олена Павлівна**
(науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ім'я, по-батькові)

**Заступник директора Сумського місцевого центру з надання безоплатної
вторинної правової допомоги**

Рецензент **Наталія Петрівна Шестеріна**
(посада, місце роботи, прізвище, ім'я, по-батькові)

Суми – 2023

СУМСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет	Економіки і менеджменту
Кафедра	Публічного управління та адміністрування
Освітній ступінь	«Магістр»
Спеціальність	281 «Публічне управління та адміністрування» ОП «Публічне управління та адміністрування»

Затверджую:

Завідувач кафедри _____
(посада, ПІБ)

« ____ » « ____ » 20 ____ р.

ЗАВДАННЯ НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ Міщенко Ольга Вікторівна

1. Тема роботи: Державна міграційна політика в контексті соціально-економічного розвитку

2. База практичного дослідження: Управління Державної міграційної служби України у Сумській області

керівник роботи Славкова О.П., д.е.н., професор

затверджена наказом по університету від

« ____ » _____ 20 ____ р. № ____

3. Строк подання студентом закінченого проекту (роботи) _____ « ____ » _____ 2023 р.

4. Вихідні дані до проекту (роботи):

нормативно-законодавчі акти України, навчально-методичні посібники, монографії, підручники за тематикою дослідження, наукові публікації, статистична інформація за 2020- 2022 роки

5. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити):

- розглянути теоретичні основи державної міграційної політики;
- провести формування пріоритетів міграційної політики України в сучасних умовах європейської інтеграції;
- розробити шляхи вдосконалення державної міграційної політики України.

6. Дата видачі завдання:

«15» листопада 2022 р.
КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломного проекту(роботи)	Строк виконання етапів проекту	Примітка
1	Визначення об'єкту, предмету дослідження, формулювання мети та задач кваліфікаційної роботи, складання плану	<i>Листопад-грудень 2022</i>	виконано
2	Підбір та вивчення літературних джерел, законодавчої та нормативної бази	<i>Січень 2023</i>	виконано
3	Узагальнення теоретичного матеріалу з обраної теми дослідження та представлення чорнового варіанту першого розділу кваліфікаційної роботи	<i>Лютий-квітень 2023</i>	виконано
4	Збір та обробка фактичного матеріалу, узагальнення аналізу застосування досліджуваного питання на підприємстві (переддипломна практика)	<i>02-31 травня 2023</i>	виконано
5	Оформлення теоретичної частини кваліфікаційної роботи, узагальнення аналітичної частини, захист звіту по переддипломній практиці	<i>Червень 2023</i>	виконано
6	Проектування напрямів вдосконалення досліджуваної проблеми	<i>Липень-Серпень 2023</i>	виконано
7	Завершення проектної частини кваліфікаційної роботи та подання попереднього варіанту третього розділу керівнику	<i>Вересень 2023</i>	виконано
8	Оновлення даних за 2020, 2021, 2022 роки та доопрацювання аналітичного і проектного розділів кваліфікаційної роботи	<i>вересень-жовтень 2023</i>	виконано
9	Оформлення кваліфікаційної роботи, та її подання на попередній захист та рецензування	<i>листопад 2023</i>	виконано
10	Перевірка кваліфікаційної роботи на автентичність (подання роботи для перевірки на плагіат на кафедрі, до відділу якості освіти)	<i>15 листопада 2023</i>	виконано
11	Подання закінченої роботи та документів до неї до деканату	<i>25 листопада 2023</i>	виконано
12	Захист кваліфікаційної роботи	<i>грудня 2023</i>	виконано

Студент

(підпис)

О.В. Міщенко

Керівник роботи

(підпис)

О.П. СлавковаПеревірку на автентичність проведено.
Дипломна робота допущена до захисту

(підпис)

Н.М. БаранікМ.О. Лищенко

АНОТАЦІЯ

Міщенко О. В. Державна міграційна політика в контексті соціально-економічного розвитку

Кваліфікаційна робота зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», СНАУ, Суми-2023 р. – Рукопис.

Доведено, що міграція завжди була ключовим аспектом еволюції суспільств. За останні роки Україна стала свідком значного зростання міграційних потоків, коли тисячі громадян шукають нові можливості за кордоном. Цей процес не лише вплинув на різноманіття та динаміку міжнародного ринку праці, але й визначив нові шляхи для економічного розвитку країни. У цьому есе розглянемо, як українські мігранти заявляють про нові можливості й потреби, розгортаючи питання соціальної, економічної та культурної інтеграції.

Визначено, що виїзд за кордон для багатьох українців став можливістю забезпечити свою сім'ю та покращити фінансовий стан. Заробітна плата в інших країнах, особливо в країнах Європейського Союзу, часто перевищує ті, які можна отримати на вітчизняному ринку. Такий пошук кращого економічного становища не лише сприяє підвищенню рівня життя самих мігрантів, але й приносить вигоди для економіки України через грошові перекази та інвестиції.

Установлено, що міграція відкриває нові можливості для професійного та особистісного зростання. Багато українців отримують можливість навчатися високотехнологічним та інноваційним галузям, які можуть бути менш розвиненими в Україні.

Проведене дослідження доводить, що культурна інтеграція мігрантів збагачує як самі зацікавлені особи, так і суспільства, в які вони вбудовуються. Українці, перебуваючи у різних країнах, несуть з собою унікальний культурний багаж, розширюючи світогляд та культурні горизонти своїх нових співгромадян. Зворотний потік культурних впливів також відбувається, коли мігранти повертаються додому, сприяючи культурному обміну та розвитку.

В кваліфікаційній роботі досліджено зарубіжний досвід міграційної політики та її вплив на економічний та соціальний розвиток країни. У зв'язку з цим Єврокомісією ухвалено спеціальний регламент дій у форс-мажорних ситуаціях, зокрема, порядок надання захисту окремим групам шукачів притулку, у разі їх масового прибуття через військовий конфлікт або інші загрози у них на батьківщині. Це стало в нагоді при виникненні воєнного конфлікту на Україні. При формуванні пріоритетів державної політики, слід враховувати, що міграція має під собою різні причини. Іноді легше усунути їх, аніж посилювати національне регулювання мігрантів. Необхідно формувати певні національні переваги для мігрантів з високим рівнем кваліфікації, наприклад у сфері ІТ тощо.

Ключові слова: міграція, державна міграційна політика, соціально-економічний розвиток

SUMMARY

Mishchenko O. V. State migration policy in the context of socio-economic development

Qualification work on specialty 281 "Public management and administration", SNAU, Sumy-2023 - Manuscript.

It has been proven that migration has always been a key aspect of the evolution of societies. In recent years, Ukraine has witnessed a significant increase in migration flows, with thousands of citizens looking for new opportunities abroad. This process not only affected the diversity and dynamics of the international labor market, but also defined new ways for the country's economic development. In this essay, we will consider how Ukrainian migrants claim new opportunities and needs, unfolding the issues of social, economic and cultural integration.

It was determined that going abroad became an opportunity for many Ukrainians to provide for their families and improve their financial situation. Wages in other countries, especially in the countries of the European Union, often exceed those that can be obtained in the domestic market. Such a search for a better economic situation not only contributes to raising the standard of living of the migrants themselves, but also brings benefits to the economy of Ukraine through remittances and investments.

It has been established that migration opens up new opportunities for professional and personal growth. Many Ukrainians get the opportunity to learn high-tech and innovative industries that may be less developed in Ukraine. This promotes the exchange of knowledge and technologies, which has a huge potential for the modernization of various branches of the national economy.

The conducted research proves that the cultural integration of migrants enriches both the interested persons themselves and the societies into which they integrate. Ukrainians, staying in different countries, carry with them a unique cultural baggage, expanding the outlook and cultural horizons of their new fellow citizens. A reverse flow of cultural influences also occurs when migrants return home, contributing to cultural exchange and development.

The qualification work examines the foreign experience of migration policy and its impact on the economic and social development of the country. In this regard, the European Commission adopted a special regulation of actions in force majeure situations, in particular, the procedure for providing protection to certain groups of asylum seekers, in case of their mass arrival due to a military conflict or other threats in their homeland. This came in handy in the event of a military conflict in Ukraine. When forming the priorities of state policy, it should be taken into account that migration has various causes. Sometimes it is easier to eliminate them than to strengthen national regulation of migrants. It is necessary to form certain national advantages for migrants with a high level of qualification, for example in the field of IT, etc.

Keywords: migration, state migration policy, socio-economic development

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ.....	6
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	17
2.1. Діяльність управління Державної міграційної служби у Сумській області у сфері міграції.....	17
2.2. Аналіз реалізації державної міграційної політики України.....	20
2.3. Державне управління у сфері міграції в контексті реалізації стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.....	35
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....	43
3.1. Європейський досвід державної міграційної політики: уроки для України.....	43
3.2. Зміни у пріоритетах державної міграційної політики у тренді економічної безпеки України.....	57
3.3. Шляхів удосконалення державної міграційної політики в сучасних умовах.....	66
ВИСНОВКИ.....	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	78

ВСТУП

Актуальність роботи. Наукове дослідження формування міграційної політики та сучасних особливостей її реалізації в Україні зумовлене низкою обставин євроінтеграційного розвитку національної економіки, держави та суспільства. З одного боку, дається взнаки залежність міграції від глобалізації, інформаційної революції, технологічних змін у сфері праці, виробництва товарів та послуг. З іншого, міграція відіграє значну роль у транспортуванні передових стандартів життя.

Українські мігранти заявляють про нові можливості й потреби. Держава ж, відстоюючи національні інтереси, мусить оперативно реагувати на виклики. У ситуації, яка склалася, суттєво зростає актуальність дослідження міграційної політики як особливого виду політико-управлінської діяльності на стику соціально-економічної, демографічної, культурної, політичної життєдіяльності суспільства, яка має на меті узгодження інтересів держави, громадянського суспільства та окремих громадян у сфері територіальних переміщень населення. За роки державної незалежності Україна заявила про себе як про активного учасника міжнародних міграційних процесів. Вона входить до числа топ-10 країн світу (5-8 місця) за кількістю міжнародних мігрантів.

Сукупна чисельність осіб, які народилися в Україні, проте проживають на території інших держав, становить майже 6 млн осіб. Чисельні еміграційні потоки призводять до вимивання найбільш цінного людського потенціалу за межі країни, спричиняють демографічні втрати та низку соціальних й економічних проблем. За таких обставин актуалізується потреба інформаційного та наукового забезпечення міграційної політики. Зокрема, важливим є оцінювання міграційного потенціалу населення, результати якого слугуватимуть основою для обґрунтування превентивних (запобіжних) заходів міграційної політики.

Враховуючи інтенсивність міграційних процесів в Україні, той факт, що країна є чи не найбільшим постачальником робочої сили на міжнародний ринок праці в Європі і водночас приймає мігрантів та біженців на своїй території, а також використовується для транзиту, удосконалення міграційної політики держави за рахунок її локалізації на часі. При цьому на першорядну увагу заслуговує розвиток системи міграційного менеджменту великих міст, у першу чергу столиці, куди спрямовані численні міграційні потоки.

Значення реалізації міграційної політики на міському рівні особливо зросло внаслідок масових вимушених переміщень, спричинених окупацією Російською Федерацією Криму та частини території Донецької та Луганської областей. Переважна більшість з півтора мільйона внутрішньо переміщених осіб є містянами, які шукали притулку так само в містах, оскільки є носіями «міських» професій та кваліфікацій, звикли до міського способу життя. Крім того, великі міста пропонують ширші можливості працевлаштування та пошуків житла. Хоча життя в них порівняно дорожче, проте й заробітки вищі.

Статистика ВПО свідчить про їх поступовий перерозподіл на користь великих міст. Особливо помітним є процес концентрації ВПО в столиці та столичній агломерації. За даними Мінсоцполітики, яке здійснює реєстрацію ВПО, у Києві та Київській області у 2021 р. проживали 234 тис. переселенців, або 16% з їх кількості, тоді як у 2019 р. – 15%, в 2016 р. – 13%.

Воєнна агресія Російської Федерації призвела до масової вимушеної мобільності населення і значних руйнувань. Не менш численні міграційні переміщення викличе також і повоєнне відновлення. Слід очікувати подальшої концентрації населення у великих містах, які потребуватимуть робочої сили для відбудови і пропонуватимуть ширший вибір можливостей для облаштування. Міграційний приплив до великих міст формуватиметься не лише за рахунок повернення їхніх мешканців, а й прибуття внутрішньо переміщених осіб, які, втративши домівку в інших регіонах, прагнуть

заробити на її відновлення або переселитися в міста для постійного проживання.

Проблематикою дослідження державної міграційної політики займалися наступні науковці: А. В. Фітісова [5], А. Ф. Мота [2], В. В. Вивоваров [1], Л. Ф. Муц [3], О. І. Шапоренко [7], О. Г. Сидорчук [4].

Предмет дослідження – державна міграційна політика.

Об’єкт дослідження – процес здійснення державної міграційної політики.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у дослідженні державної міграційної політики.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити наступні **завдання**:

1. Визначити теоретичні основи державної міграційної політики.
2. Охарактеризувати шляхи формування пріоритетів міграційної політики України в сучасних умовах європейської інтеграції.
3. Запропонувати шляхи вдосконалення державної міграційної політики України.

Структура кваліфікаційної роботи зумовлена її метою та науковими завданнями. Робота складається зі вступу, трьох розділів (шести підрозділів), висновків, списку використаних джерел (41 найменування). Обсяг основного тексту магістерської роботи 82 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Понятійний апарат відображає еволюцію теоретичних уявлень про предмет і зміст теорії міграційних процесів. Ключовими в системі понять, що використовуються дослідниками сучасних міграційних процесів, є: потенційна міграція, міграційна установка, міграційна мотивація, міграційна поведінка, фактори та стимули міграції, міграційна ситуація, міграційна рухливість, міграційний потік, адаптація, облаштування, приживання, міграційна політика та низка інших.

Пропонуємо читачеві познайомитися із змістом цих понять та відповідними ним термінами.

Потенційна міграція - психологічний стан готовності до від'їзду з населеного пункту (країни). Характеризується прийнятим, але ще нереалізованим рішенням про переїзд.

Міграційна установка - психічний регулятор поведінки, схильність особистості, що визначає узгодженість дій, обумовлених позитивним або негативним ставленням до зміни місця та умов життя. Міграційна установка відбиває готовність до певного результату міграційного поведінки. Мотиваційним компонентом міграційної установки є міграційна мотивація.

Міграційна мотивація (міграційні мотиви) - психічний стан особистості, що спонукає її до досягнення особистих цілей економічного, соціального та психологічного характеру за допомогою зміни місця проживання. Розкриває якісну сторону потреби індивіда у зміні місця проживання, умов праці, реалізації певних життєвих планів.

Міграційне поведінка – сукупність процесів і відносин, опосередуючих переселення індивідів чи відмови від них. У рамках вивчення міграційної поведінки досліджуються соціально-психологічні аспекти індивідуального, групового та масового ставлення людей до зміни місця їхнього проживання.

Міграційна рухливість – інтенсивність переміщення індивідів із метою зміни місця проживання. Вимірюється частотою переміщення людей (мігрантів) через межі тих чи інших територій зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час.

Фактори міграції – сукупність економічних, соціальних, етнічних, політичних, екологічних та інших умов, у яких протікає міграційний процес і які помітно впливають на його обсяг, інтенсивність, напрями та інші параметри.

Стимули міграції – обумовлені економічними, соціальними, політичними, етнічними, екологічними та інші умови обставини, які, торкаючись інтереси потенційних мігрантів, стають суб'єктивно значущими спонукальними силами.

Якість життя – оцінка сукупності умов фізичного, розумового і соціального добробуту, як вони розуміються окремим індивідом та окремою групою населення.

Приживання - характеристика кінцевої стадії міграційного процесу. Розглядається одночасно як процес переходу мігрантів до складу постійного населення, і як його результат.

Адаптація – соціально-психологічний та психофізіологічний процес пристосування особистості чи соціальної групи до нових умов соціального середовища у місцях вселення. Найважливішою складовою адаптації є узгодження самооцінок, очікувань і домагань індивідів зі своїми можливостями, і навіть з реаліями нового життя місцях вселення. Процес адаптації здійснюється одночасно на фізіологічному, біологічному, психологічному та власне соціальному рівнях. Адаптація, будучи необхідною умовою приживаності переселенців у місцях їхнього вселення, проте не вичерпує повністю феномен їхнього переходу до складу постійного населення.

Міграційна ситуація - стан міграційних процесів: напрямки, розміри, динаміка і структура міграційних потоків, а також сукупність визначальних

їх розвиток економічних, політичних, демографічних, соціально-психологічних, етнічних та екологічних факторів у просторово-часовому вимірі.

Міграційний потік – сукупність одиничних міграційних переміщень, об'єднаних спільністю напрямів, що визначаються районами вибуття та прибуття мігрантів протягом певного календарного інтервалу часу.

Міграційна політика – здійснювана державою сукупність заходів, вкладених у регулювання інтенсивності, структури і напрямів міграційних потоків загалом і міграційної рухливості населення зокрема [3, с. 52].

Міграції населення належать до складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність та соціологічний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення.

Дослідницька стратегія, покладена основою комплексного підходу, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять та категорій, які забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На основі здійснюється вивчення окремих сторін і зв'язків міграційних процесів. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на основі постулатів, понять та категорій дисциплін, включених до дослідницького процесу. З цих наук запозичуються, переважно, специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію необхідно пов'язувати із емпіричними розробками. Міждисциплінарність і теоретичних, і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог.

З погляду історії, процес міграції розглядають лише як переміщення людей зі зміною місця проживання. Вони мають різну інтенсивність, спрямованість, тривалість залежно від багатьох причин.

З причин міграції діляться на соціально-економічні чи трудові (у пошуках заробітків), екологічні (вимушені переселення із забрудненої території), політичні, сімейно-побутові (возз'єднання сімей), релігійні,

етнонаціональні. У напрямку переміщення людей міграції поділяють на зовнішні (за межі країни) та внутрішні (всередині країни). Зовнішні міграції, спрямовані межі країни, називаються еміграцією, а протилежного напрямку - імміграцією.

Внутрішні міграції - це переміщення населення між різними регіонами, населеними пунктами, де вони впливають зміну чисельності населення країни взагалі, лише з його перерозподіл у межах.

Міграції можуть бути постійними або сезонними (тимчасовими), залежно від термінів міграції, організованими (за набором на певні роботи) або стихійними (люди їдуть без заздалегідь відомого місця проживання та роботи), залежно від форми організації. Вони можуть бути добровільними чи примусовими, залежно від форм переміщення.

Чільне місце серед міграцій за обсягами мігрантів займають соціально-економічні (або трудові) міграції. Деякі з дослідників виділяють серед міграцій так звані «маятникові», тобто міграції напряду: село – місто – село або місто – село – місто, які здійснюють люди протягом доби. Вони живуть у селі (місті), їдуть на роботу до міста (село), повертаються назад додому до села (місто), здійснюючи поїздки за принципом маятника. Їх лише умовно можна назвати міграціями, тому що населення не змінює місця проживання. Такі поїздки правильніше називати «маятниковим» переміщенням людей.

С. Мосєндз вважає, що під поняттям «міграція» у вузькому значенні (міграція - лат. *Migratio*, від *mnigro* - переселяюся, переселення, переміщення) прийнято розуміти особливий процес територіального переміщення населення, що завершується зміною постійного місця проживання, у буквальному значенні слова означає переселення.

Міграційний процес визначається як соціальне явище, як дія певної соціальної спільності - реально існуючої, емпірично зафіксованої сукупності індивідів, яка відрізняється відносною цілісністю і виступає самостійним суб'єктом соціальної дії, поведінки. Внаслідок правового регулювання

міграційного процесу нормами адміністративного права, він набуває певного порядку.

3. Мосєндз визначає міграційні процеси у сенсі слова, крім переселень, які охоплюють всі види переміщень населення просторі - сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через межі тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності та громадянської спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий час, а при маятникових міграціях - без таких змін. За ознакою наявності факту перетину державного або адміністративно-територіального кордону міграційні процеси поділяються на внутрішні та зовнішні.

Внутрішні міграційні процеси - тимчасові чи постійні переміщення населення всередині країни. До них відносяться внутрішньообласні, міжобласні, внутрішньорайонні, міжрайонні, міжселяльні та міжміські. Внутрішні міграційні процеси здійснюють внутрішні мігранти [3, с. 62].

Зовнішні – це міграційні процеси, пов'язані з перетином державного кордону. Зовнішні міграції поділяють на імміграцію, еміграцію і називають міжнародною. Зовнішні міграції часто поділяють на місцеві, локальні, міжконтинентальні та внутрішньоконтинентальні.

Розрізняють також міграційні процеси епізодичні, маятникові, оборотні та незворотні, організовані, сезонні, постійні, міграційні скорочення.

Сучасна Україна розташована на перехресті міграційних шляхів.

З одного боку, її населення активно включилося в міжнародні переміщення, а з другого, через територію країни спрямовано значні міграційні потоки з-за кордону. Після проголошення незалежності до України переселилася велика кількість етнічних українців, вихідців з її території інших національностей, які поверталися на історичну батьківщину. Найбільш помітним явищем у цьому потоці була репатріація колишніх депортованих за національною ознакою, тобто кримських татар, болгар, вірмен, греків, німців, які прямували до Криму. Відбувалася еміграція за кордон, що великою мірою складалася з представників національних

меншин, зокрема євреїв. Поряд з етнічною розгорталася економічна міграція: мільйони українських громадян виїжджали на заробітки в зарубіжні держави. Водночас, Україна приймала біженців та економічних мігрантів з усіх регіонів світу. Крім того, її територія використовувалася для транзиту численних мігрантів, які прагнули дістатися Західної Європи, у т.ч. нелегально.

Масштабність міграції, її значення для міжнародних відносин та внутрішньої політичної ситуації зумовили необхідність адекватних дій з боку держави, розробки і впровадження належної міграційної політики, спрямованої на забезпечення національних інтересів, захист суспільної безпеки та основоположних прав людини.

Першочергове значення для прийняття адекватних політичних рішень має розуміння предмета та сутності міграційної політики. У вітчизняній науковій літературі, передовсім радянського часу, міграційна політика трактувалася традиційно вузько. Як правило, її розуміли як вплив на міграцію за допомогою системи заходів, спрямованих на стимулювання чи обмеження переміщень населення. Проте вже в 1980-ті рр. деякі автори розрізняли міграційну політику у вузькому сенсі, як вплив лише на механізми міграційного руху шляхом його стимулювання або, навпаки, обмеження, а також, у більш розширеному, як вплив на умови, що формують міграційну поведінку людей [4, с.1-4].

Із наростання міграційних потоків внаслідок глобалізації та урізноманітнення їх спрямованості та складу питання управління міграціями закономірно ускладнювалося, що зумовило формування нового погляду на міграційну політику як на сферу діяльності держави, яка виходить далеко за межі узвичаєної регуляторної функції щодо пересування населення через кордони.

Як писав експерт Ради Європи з питань міграції, авторитетний англійський дослідник Д. Солт, потреба в новій міграційній політиці виникла

з недоліків політики попередніх часів, а також швидко змінюваної природи міграції та ставлення до неї.

Одне із проблемних питань застарілого політичного підходу до міграції, на думку Д. Солта, полягає в тому, що більшість урядів звертаються окремо до кожної її складової, тобто, трудової міграції, возз'єднання сімей, надання притулку, нелегального транспортування мігрантів, інтеграції мігрантів у країні перебування. Разом з тим, усі вони мають бути інтегрованим в єдине ціле.

Уже наприкінці 1990-х рр. європейські експерти, які працювали за дорученням Ради Європи, дійшли висновку, що стратегія політики щодо міграції має базуватися на чотирьох принципах.

По-перше, це порядок, тобто розробка заходів, які б сприяли впорядкованій міграції і були спрямовані на максимальне збільшення можливостей та вигод для кожного окремого мігранта та країн їхнього походження та призначення, а також на мінімізацію нелегального транспортування людей через кордони.

По-друге, - захист, що означає створення можливостей для захисту мігрантів та впорядкування несподіваних переміщень.

Третій принцип - інтеграція, який передбачає створення сприятливих для інтеграції мігрантів у новому суспільстві умов. Нарешті, четвертий принцип – кооперація, тобто залучення в діалог та співробітництво країн-донорів з метою узгодження цілей зовнішньої та міграційної політики.

Таким чином, крім регулювання міграції та запобігання нелегальним переміщенням спектр міграційної політики було значно розширено за рахунок як внутрішньої (адже політика інтеграції безпосередньо пов'язана з політикою працевлаштування, освіти, соціальною політикою тощо), так і зовнішньої політики.

У сучасному розумінні, міграційна політика у вузькому сенсі – це політика, спрямована на зміну чисельності, складу, спрямованості переміщень і розселення мігрантів, а в більш широкому – державна доктрина

чи концепція регулювання міграційних процесів, нерозривно пов'язана з економічною, соціальною, демографічною, національною, культурною політиками.

Аналізуючи різноманітні визначення міграційної політики, Е. Волосенкова, П. Кабаченко та Е. Тарасова прийшли до висновку, що, по-перше, вона є продуктом політичної системи; по-друге, прерогативою не лише держави, а й суспільних інститутів; по-третє, міграційна політика - це процес узгодження інтересів у сфері міграції на центральному та місцевому рівнях з інтересами мігрантів, місцевих громад, економічних та політичних еліт, партій та інших інститутів; і, нарешті, міграційна політика - це процес взаємодії між державами.

На початку ХХІ століття міграційна політика, адекватна сучасних вимогам, опинилася в центрі уваги міжнародної спільноти. Створена під егідою ООН, Глобальна комісія з питань міграції виробила цілу низку важливих рекомендацій для урядів і міжнародної спільноти в цілому.

Характеризуючи недоліки в управлінні міграціями та труднощі, з якими стикаються уряди під час формування міграційної політики, Комісія зазначала, що дуже рідко важливі рішення, наприклад, щодо ринку праці, розглядаються в контексті їх впливу на міграцію. Таким чином, ставилося питання комплексності міграційної політики, яка розумілася уже не лише як єдність погляду на всі міграційні потоки, а як інкорпорація 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 висуваються різними відомствами. Звідси, важливою умовою успішного 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 також увагу на те, що міграційні політики багатьох країн мають пристрасть до висування короткотермінових пріоритетів, що є ситуативною реакцією на певні події. Тобто, їх удосконалення вимагає здатності бачити стратегічні цілі, а не лише сьогоденні завдання.

Формування ефективної міграційної політики, на думку Комісії, вимагає набагато кращого доступу чиновників до якісних та достовірних даних щодо міграції, глибшого розуміння міграційних процесів та взаємозв'язку між міграційною та іншими напрямками державної політики. Тобто, обов'язковою умовою формування належної міграційної політики держави є удосконалення міграційної статистики, систематичні дослідження в цій сфері, результати яких повинні забезпечити наукову основу управлінських рішень.

Визначення цілей - ключове питання для будь-якої політики, у т.ч. й міграційної. Це знайшло відображення в наукових визначеннях цієї категорії, де цілі тих заходів, які у сукупності формують політику в сфері міграції, посідають центральне місце. При цьому передбачається, що керівними для вироблення цілей є певні принципи, ідеї, об'єднані концептуально. Так, за О. Г. Сидорчук, «міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких передовсім 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» [4, с.2].

Отже, цілі міграційної політики є поняттям конкретно-історичним, змінюваним залежно від етапу розвитку держави і суспільства. А її конкретний зміст великою мірою залежить від суспільного ладу, історичних традицій та особливостей культури, міжнародних зв'язків, розстановки політичних сил тощо. Саме від того, які цілі визначено, що в міграційній сфері визнано таким, що відповідає інтересам держави, суспільства та окремих його членів, залежить формулювання конкретних завдань та

створення інструментів для їх розв'язання, тобто, міграційного законодавства та уповноважених у міграційній сфері інституцій.

Для правильного вибору мети, необхідним є глибокий аналіз міграційних процесів та соціально-економічного становища країни впродовж достатньо тривалого часу, що включає аналіз факторів впливу на міграційну ситуацію та її подальший розвиток.

При цьому необхідно враховувати внутрішні закономірності розвитку міграційних процесів, зокрема їх тристадійність (де першою стадією є формування рухливості населення, другою – власне переміщення, а третьою – приживаність мігрантів на новому місці), що вимагає різних методів та політичних інструментів державного впливу на різних стадіях міграційного процесу. Важливо також 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).

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 із прогнозом соціально-економічного розвитку, передовсім потреб у робочій силі, а також демографічним прогнозом, тобто прогнозом чисельності населення, зокрема працездатного віку.

У такому контексті міграційна політика не має самостійного значення, а перетворюється на складову економічної та соціальної політики держави. Разом з тим, її роль закономірно зростає внаслідок наростання демографічних проблем, скорочення населення, передовсім працездатного, що притаманно на сьогодні всім розвинутих країнам світу, а в найближчій перспективі відбуватиметься і в групі країн, що розвиваються. Це означатиме

невідворотне наростання конкуренції за людські ресурси у всесвітньому масштабі.

Визначення мети є ключовим моментом формування концепції міграційної політики, яка, має відігравати роль її фундаменту. За словами цієї авторки, концепція міграційної політики - це система поглядів, що визначає кордони правового, етичного та ідеологічного простору, в рамках якого можуть формуватися програмні документи з міграції населення. У формі правового документа в Концепції формулюються принципи, головна мета, обумовлені нею завдання, пріоритети та механізми реалізації політики.

Другу складову міграційної політики, становлять міграційні програми, тобто концептуально єдині системи заходів та механізмів з регулювання різних видів міграції. Ці заходи можуть бути стимулюючими і стримуючими. Такими, що спрямовані безпосередньо на людину (йдеться передовсім про заборони), а також - на створення умов, які сприятимуть добровільному прийняттю громадянами бажаного з погляду національних інтересів рішення.

Третя складова міграційної політики - щоденна діяльність державних органів, до компетенції яких належить регулювання міграційних процесів.

РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

2.1. Діяльність управління Державної міграційної служби у Сумській області у сфері міграції

Станом на 16 березня поточного року адміністративні послуги на території Сумської області надають територіальні підрозділи УДМС.



Рисунок 2.1 – Територіальні підрозділи УДМС

Чисельність населення по районах Сумської області
на 1 лютого 2022 року [33]

Наявне населення		Постійне населення		
на 1 лютого 2022 року	середня чисельність у січні 2022 року	на 1 лютого 2022 року	середня чисельність у січні 2022 року	
Сумська область	1034364	1035068	1032172	1032876
Сумський район	433756	434036	433051	433331
Конотопський район	194097	194252	193405	193560
Охтирський район	119966	120036	119445	119515
Роменський район	107348	107429	106797	106878
Шосткинський район	179197	179315	179474	179592

За перші три місяці 2023 року на Сумщині оформлено більше 24 тисяч біометричних паспортних документів

Загальна кількість паспортів громадянина України та паспортів громадянина України для виїзду за кордон, оформлених підрозділами міграційної служби в Сумській області, протягом I кварталу 2023 року склала 24104 документи, що на 38,3% (або 9230 паспортів) більше, у порівнянні з I кварталом 2022 року.

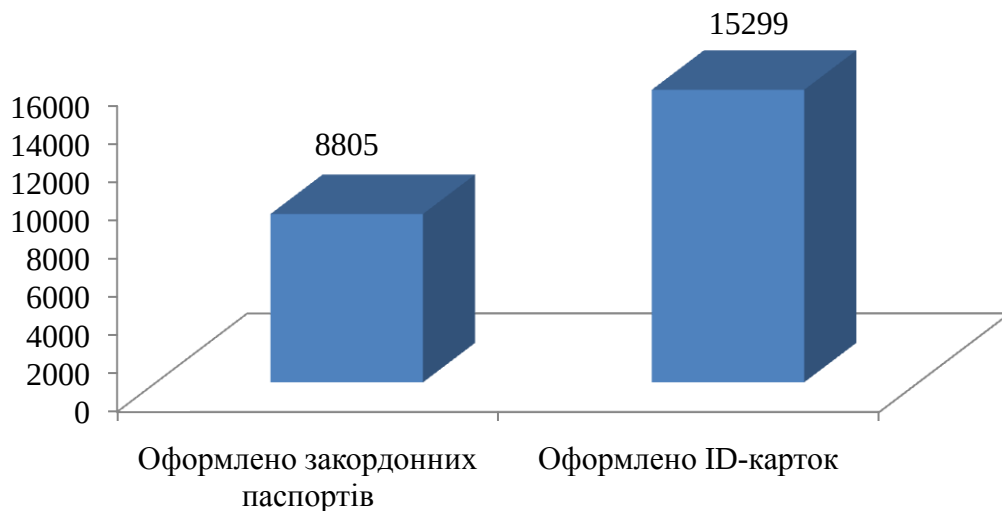


Рисунок 2.2 – Оформлення біометричних документів I квартал 2023 року

В розрізі кожної послуги окремо, маємо наступне.

З 01.01.2023 по 31.03.2023 року ід - карток оформлено 8805, що на 29,2% (2573 документи) більше, ніж протягом аналогічного періоду 2022 року (6232 документи) [12].

Закордонних паспортів протягом трьох місяців 2023 року оформлено 15299, що на 43,5% (6657 документів) більше, ніж протягом січня - березня 2022 року.

Загальна кількість паспортів громадянина України та паспортів громадянина України для виїзду за кордон, оформлених підрозділами міграційної служби в Сумській області, у січні 2023 року майже не змінилась, у порівнянні з січнем 2022 року, та склала 7709 документів, що на 656 документів більше, ніж минулоріч. В розрізі кожної послуги окремо, маємо наступне. З 01.01.2023 по 31.01.2023 року ід - карток оформлено 2795, що на 14% менше, ніж протягом аналогічного періоду 2022 року. Натомість, закордонних паспортів протягом січня 2023 року оформлено 4914, що на 23% більше, ніж у січні 2022 року.

Загальна кількість паспортів громадянина України та паспортів громадянина України для виїзду за кордон, оформлених підрозділами міграційної служби в Сумській області, протягом 2022 року, у порівнянні з 2021, зросла на 8,5% та склала 98640 документів, що на 8413 документів більше, ніж у 2021 році. В розрізі кожної послуги окремо, маємо наступне. З 01.01.2022 по 31.12.2022 року ід - карток оформлено 31587, що на 34,6% менше, ніж за 2021 рік. Натомість, закордонних паспортів протягом 2022 року оформлено 67053, що на 37,4% більше, ніж у позаминулому році.

Управлінням ДМС в області зафіксовано 30 фактів порушень міграційного законодавства.

Із загального списку іноземців - порушників, яких до адміністративної відповідальності притягнуто протягом останнього місяця, що минув, 3 - не врегульовані мігранти. Ще 12 порушників законодавства у сфері міграції такі, які своєчасно не вжили заходів щодо обміну дозвільних документів на

право проживання, термін дії яких скінчився, не продовжили терміну свого перебування по закінченню строку такого. 5 матеріалів про адміністративні правопорушення складено у лютому на громадянин України, які запросили в Україну та надали житлову площу іноземцям, що порушили вимоги міграційного законодавства. Стосовно 9 іноземних громадян прийнято рішення щодо заборони їх подальшого в'їзду в Україну терміном на 3 роки [20].

2.2. Аналіз реалізації державної міграційної політики України

Повномасштабне російське вторгнення в Україну, яке розпочалося 24 лютого 2022 року, спричинило безпрецедентну гуманітарну кризу, що охопила всі області країни.

За офіційними даними [10], з початку активної фази воєнної агресії РФ кількість населення України зменшилася на 6,7 млн осіб, а негативне сальдо міграції в 2022 р. може становити 9,43 млн громадян. Обсяги нинішньої міграції перевищують усі показники за період незалежності України, яку держава здобула 1991 р. Українські громадяни протягом 2022 р. шукали безпеки передовсім у країнах Європи. За даними УВКБ ООН, станом на 29 листопада 2022 р. 7 891 977 українських громадян були змушені залишити Україну, майже 4,8 млн з них отримали тимчасовий захист [25].

Найбільше мігрантів прийняли Польща (близько 1,5 млн осіб) та Німеччина (близько 1 млн осіб). У десятку європейських країн, котрі прийняли найбільше українців, які рятуються від війни, входять також Чехія (171,5 тис. осіб), Іспанія (150,4 тис. осіб), Туреччина (145 тис. осіб), Велика Британія (141,5 тис. осіб), Франція (118,9 тис. осіб), Словаччина (99,3 тис. осіб) та Молдова (95,4 тис. осіб) (рис. 2.3) [25].



Рисунок 2.3 – Кількість українських громадян, які виїхали з України протягом 2022 р.

Частина українських громадян потрапили на територію Росії та Білорусі, зокрема й унаслідок примусових депортацій з боку російського агресора. За оцінками ООН, на кінець листопада український кордон з РФ перетнули понад 2 млн 852 тис. українців, а в Білорусі опинилось, відповідно, понад 17 тис. [25].

Показовою є ситуація з розміщенням українців у Польщі. Згідно з даними опитування [29], проведеного в листопаді 2022 р., 52% українців, які рятується від війни, живуть у квартирах, 18% – у гуртожитках чи хостелах, 10% – у приватних будинках, стільки ж опитаних поляки прихистили у своєму житлі.

Українським шукачам тимчасового захисту відкрито доступ на ринки праці ЄС та можливості соціальної інтеграції. За даними польських джерел, українські біженці в Польщі сплатили податків на 2 млрд євро від початку повномасштабного вторгнення російських збройних сил в Україну. Це втричі більше, ніж країна витратила на допомогу переселенцям [31]. В очікуванні нової хвилі міграції восени 2022 р. Польща приготувала додатково 100 тис. місць у пунктах прийому для українців, а ринок праці наприкінці осені

містив близько 4 тис. вакансій для українців (що в чотири рази більше, ніж навесні 2022 р.).

Частка українських шукачів тимчасового захисту у Європі (а це 9%) має дистанційну роботу в Україні як основне джерело доходу. Загалом українські біженці в країні перебування мають постійну (12%) або тимчасову роботу (підробітки) (12%), тобто майже 24% респондентів працюють.

Динаміка міграційних процесів до європейських країн демонструє зміну пріоритетів у виборі країн тимчасового проживання. Зокрема, за даними Європейського статистичного бюро (Eurostat), у вересні 2022 р. Польща прийняла на 13 735 осіб менше порівняно із серпнем того ж року. Також суттєво зменшилася кількість громадян України, які шукали тимчасового захисту у Франції та Німеччині [30]. Водночас в Ірландії, Данії та на Кіпрі українців помітно побільшало. Атаки агресора на українську енергетичну інфраструктуру напередодні зими зумовили очікування нової хвилі міграції українців у країни Європи. Проте опитування не підтверджують прогнозів щодо масштабної релокації. Зокрема, за даними аналітичного центру міжнародної компанії з працевлаштування Gremi Personal, переважна більшість респондентів збираються взимку лишатися в Україні [26].

Аналогічні результати отримала дослідницька компанія Gradus, згідно з якими стало відомо, що в жовтні 2022 р. (порівняно з травнем та вереснем того ж року) зросла (від 55–56 до 60% [16]) частка осіб, які хочуть залишатись у своєму місці проживання навіть у разі загострення ситуації. Водночас офіційні українські джерела переконують, що у випадку загострення ситуації 53% тих, хто залишився в Україні, планують лишатися там, де вони перебувають зараз, 16% – переміщатися далі від епіцентру подій у межах України, 6% – переміщатися за кордон; 8% опитаних зазначили, що мають наміри щодо переміщення, але не мають можливості для їх реалізації [10].

Динаміка міграційних настроїв зазнала помітних коливань протягом дев'яти місяців повномасштабного вторгнення. Зокрема, такі зміни настроїв та намірів відстежувала дослідницька компанія Gradus. Під час жовтневої хвилі опитувань було зафіксовано стабілізацію частки тих мігрантів, які хочуть повернутися додому за першої можливості (це 77%) [16]. Так само стабільними лишаються драйвери повернення в Україну: це безпека та бажання повернутися додому, до звичного життя. Більшого значення з часом мігранти стали надавати таким чинникам, як-от наявність житла в Україні та кращий доступ до медичного обслуговування. За даними інших українських соціологічних опитувань [17], 36% респондентів висловлюють намір повернутися після того, як переконаються, що в місцевості, де вони жили, безпечно перебувати; 35% – відразу після того, як закінчиться війна; 13% – через рік або через кілька років після закінчення війни; 7% – після того, як відновить роботу підприємство, на якому вони працювали, або будуть упевнені, що знайдуть іншу роботу вдома; 11% опитаних планують повернутися найближчим часом, а 7% узагалі не планують повертатися в Україну (серед тих, хто має постійну роботу в країні перебування, таких 18%).

Станом на 24 січня 2023 року, за підрахунками УВКБ ООН, в Європі перебуває 7 млн 996 тисяч українських біженців, з яких 4 млн 453 тисячі зареєстровані в різних програмах національного захисту країн Європи. Ці дані сформовані на основі опублікованої або отриманої від органів влади інформації про кількість українських біженців у 46 країнах Європи. Однак кількість у майже 8 млн далека від реальності, адже у ній враховані 2,9 млн українців у росії та білорусі.

Станом на сьогодні Україні не відомо, скільки її громадян перебуває на території країн-агресорів, і, тим паче, скільки з них виїхали туди добровільно, а скількох окупаційні війська депортували примусово. УВКБ ООН, найімовірніше, отримує ці дані безпосередньо від росії та білорусі, адже кількість українців у статусі переміщених осіб дорівнює кількості

українців, які перетнули кордон з державою-агресором. Тому ці дані ще більше викликають сумніви, особливо враховуючи відповідь ДПСУ на інформаційний запит ОПОРИ, де зазначалось, що з 24 лютого 2022 року українсько-російський та українсько-білоруський кордони станом на 30 листопада перетнуло лише 510 громадян України.

Враховуючи це, можна припустити, що станом на 24 січня 2023 року, за даними УВКБ ООН, в Європі перебуває 5 млн 125 тисяч українців. На інфографіці ми зобразили динаміку кількості українців, які знайшли тимчасовий притулок в європейських країнах, починаючи з серпня минулого року. З часом ця цифра лише зростає. Якщо в середині серпня нараховували 4,4 млн людей, то до кінця січня 2023 року їх кількість збільшилась на 719 тисяч.

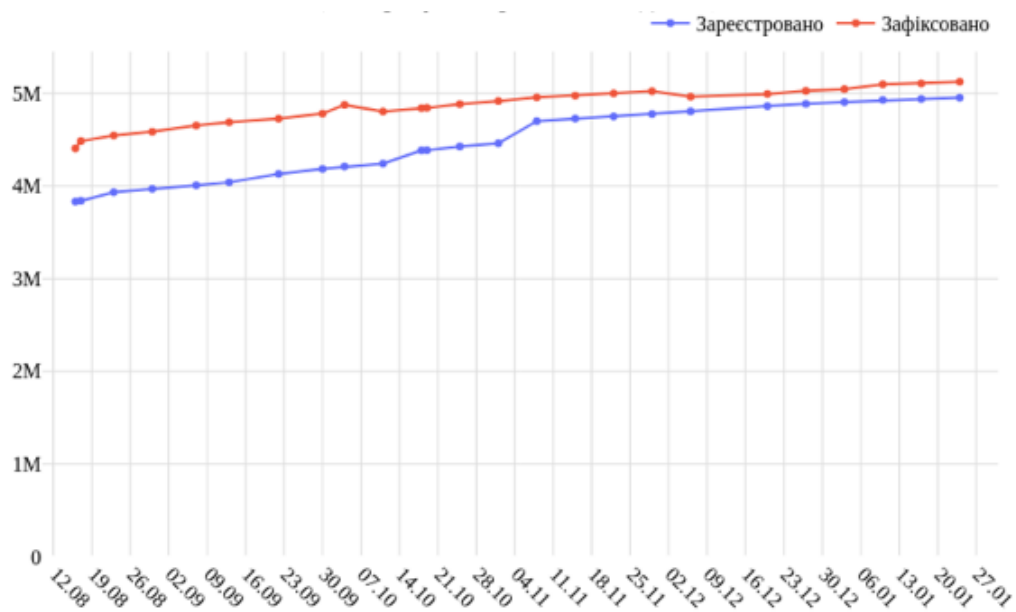


Рисунок 2.4 – Кількість укрaнців, які шукають тимчасовий притулок за кордоном

Зважаючи на дані УВКБ ООН про 5 млн 125 тисяч українців в Європі (без врахування даних з росії та білорусі), відсоток тих, хто отримав статус тимчасового захисту у країнах Європи, доволі високий – 96,7%. Однак таку високу цифру пояснює методологія підрахунку та обмежений доступ до даних про фактичну кількість українців, які перебувають в країнах Європи і

не реєструвалися для отримання статусу тимчасового захисту або іншої соціальної допомоги. За відсутності інформації з низки країн Європи УВКБ ООН підраховує загальну кількість біженців саме за кількістю реєстрацій. За даними організації, найбільше українців у пошуках тимчасового притулку перебувають у Республіці Польща – 1,56 млн, Німеччині – 1,02 млн та Чехії – 483 тисячі.

Також на сайті УВКБ ООН опублікована інформація про кількість перетинів кордону України. Так, за цим показником з 24 лютого минулого року до 24 січня 2023 року зафіксовано 17 923 566 випадків перетину кордону на виїзд з України та 9 770 241 випадків перетину кордону в бік України. Ці дані, знову ж таки, містять інформацію про 2 852 395 випадків перетинів кордону з України в росію. Та враховуючи, що з лютого 2022 року по всій лінії кордону з рф відбуваються бойові дії, точна кількість українців, які добровільно виїхали до росії або ж були примусово депортовані туди окупаційними військами, невідома. Зважаючи на це, можна стверджувати, що в період з 24 лютого 2022 року до 24 січня 2023 року зафіксовано 15,05 млн перетинів кордону України та 9,77 млн повернень.

На інфографіці нижче зображена динаміка кількості перетинів кордону України з серпня 2022 року (без урахування інформації про перетин кордону з росією та білоруссю).

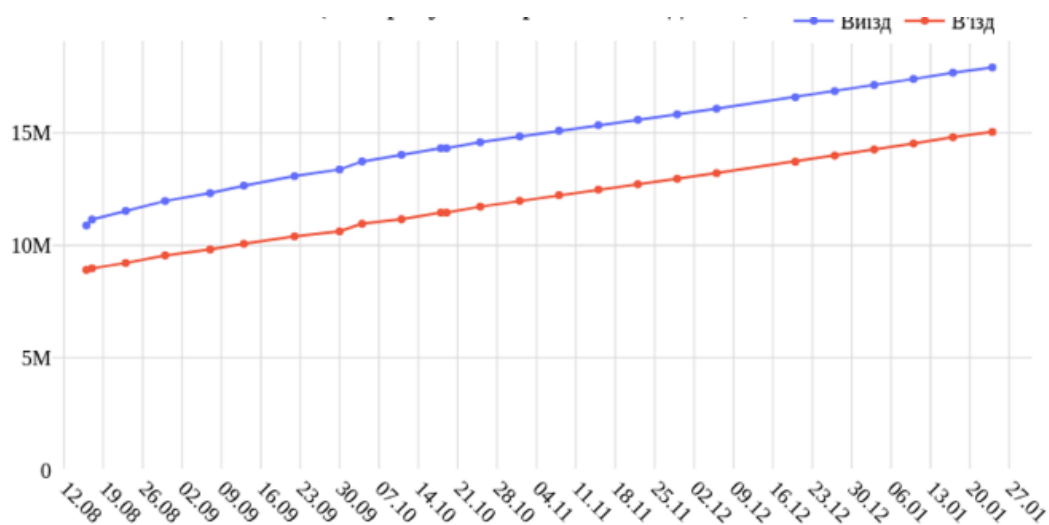


Рисунок 2.5 – Динаміка кількості перетинів кордону України

Зважаючи на дані УВКБ ООН, можна припустити, що з 24 лютого минулого року з України виїхало та не повернулось 5,2 млн осіб. Однак, знову ж, ця оцінка не враховує українців, які втікали від війни через територію росії та згодом знайшли притулок в інших країнах світу.

Стосовно кількості громадян України, які отримали статус тимчасового захисту після 24 лютого, наше міністерство має інформацію лише з 26 країн світу. Дані, які є у розпорядженні МЗС дуже близькі до даних УВКБ ООН. Проте, враховуючи повноту інформації та системний підхід до їх оновлення, для оцінки цієї категорії громадян більш слушно використовувати дані УВКБ ООН.

На інфографіці нижче ми порівняли отримані від МЗС дані з інформацією, опублікованою на сайті УВКБ ООН.

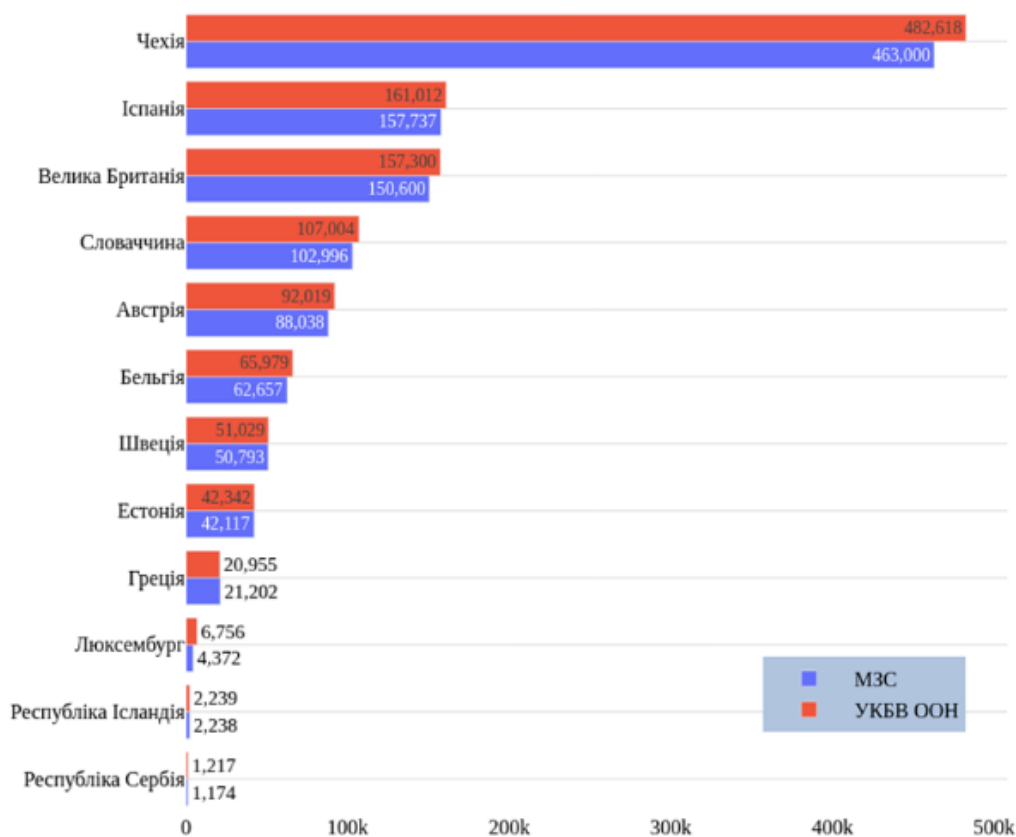


Рисунок 2.6 – Порівняння даних МЗС та УВКБ ООН щодо кількості українців, які отримали статус тимчасового

захисту в країнах Європи

Значні обсяги внутрішньої міграції українців із зон бойових дій та тимчасово окупованих територій призвели до суттєвого збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Так постійно відбувалося переміщення осіб після повномасштабного вторгнення в Україну (див. рис. 2.7)

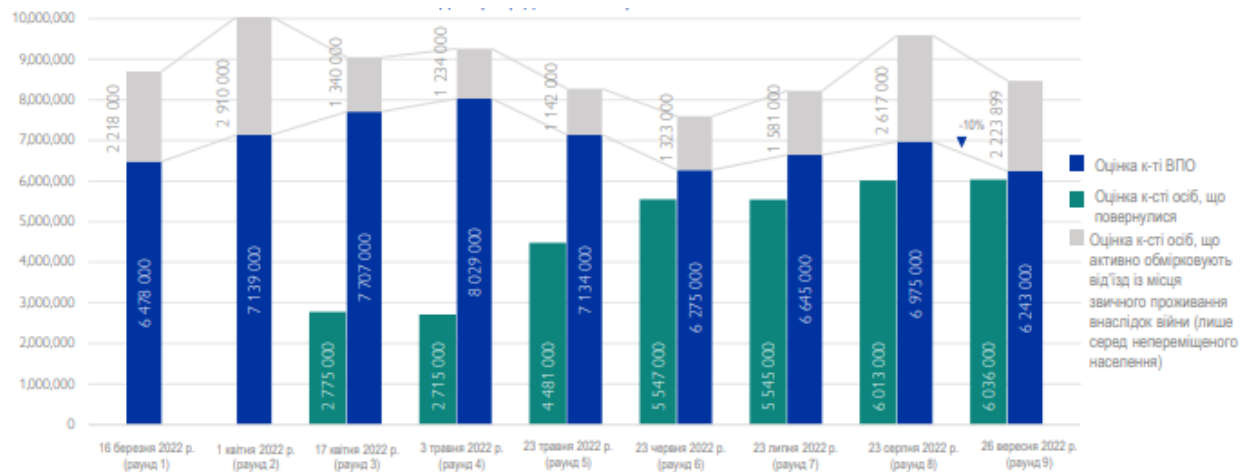


Рисунок 2.7 – Тенденції щодо переміщення та мобільності



Рисунок 2.8 – Оцінка місця перебування внутрішньопереміщених осіб за макрорегіонами

Так, в результаті аналізу рис. 2.8 можемо зазначити, що кількість внутрішньо переміщених осіб з 23 серпня дорівнює 6 243 000 осіб, а кількість осіб, що повернулися з-за кордону з 23 серпня дорівнює +23 000 осіб.

Отже, готовність українців виїхати в пошуках безпеки за кордон змінювалась протягом 2022 р., на що впливали різні чинники: рівень безпеки в конкретному регіоні, забезпеченість основними інфраструктурними послугами та роботою, фінансові та інші можливості родини.

За даними ООН, кількість внутрішньо переміщених осіб (станом на 8 листопада 2022 р.) становила 6,243 млн осіб [41], за даними Міністерства соціальної політики України – 4,6 млн осіб. Згідно з даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України кількість осіб, які були змушені або зобов'язані втекти чи покинути свої домівки або місця звичного проживання, досягла 7,7 млн.

Спровоковані широкомасштабним вторгненням російських військ внутрішні міграції в Україні доцільно вважати одним із основних чинників, які впливають на поточну соціальну та економічну ситуацію в регіонах (регіонахреципієнтах), що приймають ВПО. На місцеві органи державної влади, передусім на обласні військові адміністрації (ОВА), та органи місцевого самоврядування покладено завдання щодо тимчасового розміщення ВПО та створення умов для їхньої соціалізації, що, зокрема, посилює навантаження на місцеві бюджети. Наявна до початку активних бойових дій мережа господарської кооперації та ділових контактів зазнала суттєвих змін. Змінилась і соціальна структура регіонів: спостерігаються депопуляція одних населених пунктів та різке зростання кількості населення в інших, гендерні зміни (пов'язані з мобілізацією чоловічої частини населення). Зважаючи на географічну віддаленість від зони бойових дій, низка областей (передусім на Західній Україні) стали територіями, на які найчастіше виїжджають ВПО та релокуються підприємства. За даними

польових досліджень ВПО в Закарпатській області, які виконував сектор досліджень Західного регіону відділу регіональної політики та територіальних громад центру внутрішньополітичних досліджень НІСД, третина людей планує залишитися назавжди в місцях нинішнього тимчасового перебування.

Актуальні військово-політичні, економічні та гуманітарні виклики зумовлюють послідовне виконання трьох ключових завдань державної регіональної політики щодо підтримки та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, а саме:

- 1) тимчасове їх розміщення та формування задовільних умов для проживання на новій території – розміщення ВПО в безпечних місцях (включно з адресним поселенням у приватних помешканнях, за згоди власників останніх) та надання їм необхідної психологічної, гуманітарної та матеріальної підтримки. Одночасно повинно здійснюватися пристосування регіону до нових умов: забезпечення стійкості інфраструктури та об'єктів житлово-комунального господарства громад за умов підвищеного навантаження та загроз ракетних обстрілів, створення резервів харчів і медикаментів;
- 2) максимальне залучення людського капіталу ВПО в рамках регіональної економіки, що передбачатиме: оцінювання актуального трудовресурсного потенціалу регіону з урахуванням наслідків внутрішніх міграцій, визначення актуальних потреб регіону у фахівцях; здійснення прискореного тренінгового навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікації ВПО; сприяння працевлаштуванню ВПО у спосіб проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо актуальних вакансій та можливостей працевлаштування, започаткування власних бізнес-ініціатив; визначення перспективних громад для релокації підприємств, а також для вторинного переміщення ВПО у місця, де існує попит на фахівців;

3) долучення ВПО до життя громади як умова посилення згуртованості населення та попередження соціальної напруги. Окрім уже згаданих заходів задіяння людського капіталу внутрішньо переміщених осіб, важливо також:

а) сприяти активному залученню ВПО в соціальне життя громад та регіонів, що їх приймають, наприклад заохочення таких людей до участі в соціально значущих ініціативах (організація збирання допомоги для українських військовослужбовців, інші волонтерські ініціативи);

б) підтримувати інклюзивність урядування у спосіб залучення представників ВПО до прийняття управлінських рішень – формування громадських комітетів у складі представників ВПО (активістів та лідерів громадської думки, волонтерів та ін.), а також проведення громадських слухань, консультацій між представниками владних інституцій та внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до збільшення обсягів внутрішньої міграції суттєво загострилися проблеми, пов'язані не тільки з тимчасовим розміщенням, забезпеченням соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, але й можливістю зайнятості, реалізації їхнього кадрового потенціалу. Як наслідок, в Україні погіршилася ситуація з безробіттям.

Згідно з результатами вісімнадцятого загальнонаціонального опитування «Психологічні маркери війни», проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» 8–9 жовтня 2022 р., серед внутрішньо переміщених осіб (зокрема, осіб, які змінили місце проживання) майже 43% опитаних працюють у звичному режимі, 17% працюють віддалено / частково; 29% на момент опитування не працюють. Водночас серед тих осіб, які не змінювали місце проживання, частка непрацевлаштованих становила 52%, у звичному режимі працювали 21% респондентів, дистанційно / частково працювали майже 19% (рис. 2.9).

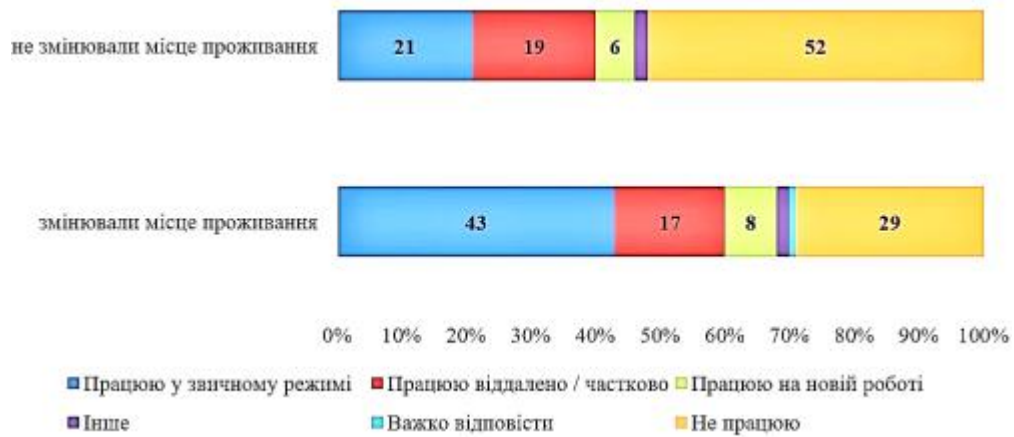


Рисунок 2.9 – Оцінка респондентами статусу зайнятості
(залежно від місця проживання)

Водночас динаміка змін статусу зайнятості характеризується певними тенденціями (рис. 2.10).



Рисунок 2.10 – Динаміка змін статусу зайнятості респондентів в умовах війни

Зокрема, частка респондентів, які працюють у звичному режимі, збільшилася з 23% (станом на 19 березня 2022 р.) до 38% (станом на 9 жовтня 2022 р.). Разом із тим, частка респондентів, які не працювали на момент проведення опитування, скоротилася за аналогічний період часу з 53 до 34%. Натомість частка респондентів, які працюють віддалено / частково, залишалася практично незмінною (коливалась у межах від 21% (станом на 19 березня 2022 р.) до 18% (станом на 9 жовтня 2022 р.).

У регіональному розрізі також спостерігається значна диференціація регіонів за статусом зайнятості респондентів. За результатами згаданого вище вісімнадцятого загальнонаціонального опитування «Психологічні маркери війни», проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» 8–9 жовтня 2022 р., схарактеризовано структуру респондентів за статусом зайнятості (рис. 2.11)

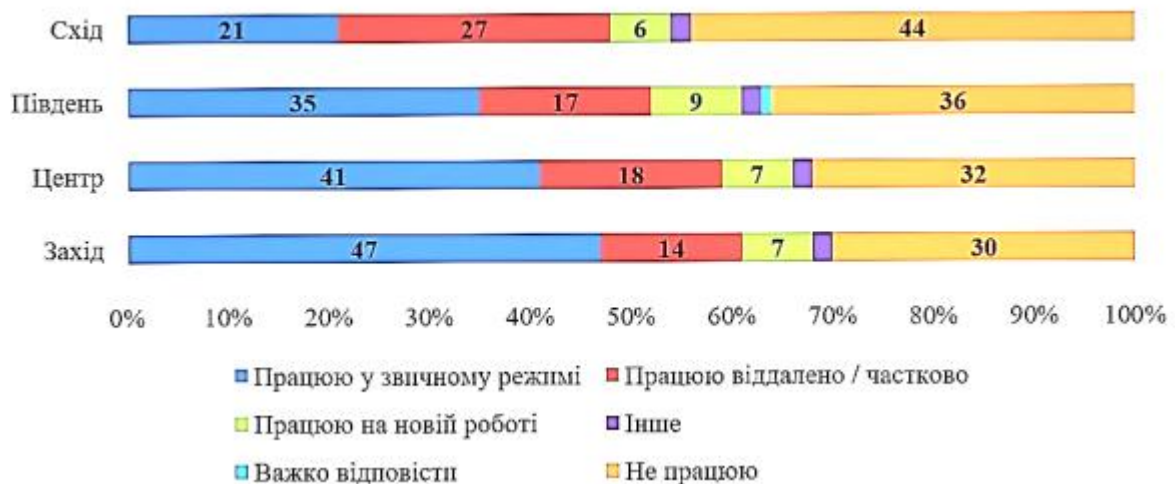


Рисунок 2.11 – Оцінка респондентами статусу зайнятості
(залежно від регіону)

Серед респондентів, які проживають на Сході, частка незайнятих найбільша (44%), тоді як найменшою залишається частка на Заході (30%).

Натомість, в Україні частка працюючих (у звичному режимі) залишається найвищою на Заході (47%), тоді як на Сході частка працюючих у такому режимі становила 21%. Водночас частка зайнятих у режимі дистанційної / часткової зайнятості коливається в межах від 14% – на Заході до 27% – на Сході. У регіонах Півдня частки зайнятості (у звичайному режимі) та незайнятості розподіляються практично в рівних пропорціях (відповідно, 35 та 36%). У центральних регіонах зберігається вища частка працевлаштованих (41%), порівняно з 32% непрацевлаштованих.

Відповідно до результатів наступного етапу вісімнадцятого загальнонаціонального опитування, яке група «Рейтинг» проводила 15–19

вересня 2022 р., оцінки респондентами змін рівня доходів з початку війни розподілилися таким чином.

Зокрема, найбільша частка респондентів (33%) зазначила, що рівень їхніх доходів з початку війни не змінився / майже не змінився, тоді як 32% респондентів відзначили, що рівень їхніх доходів значно зменшився. Майже 18% респондентів повідомили, що рівень їхніх доходів незначною мірою зменшився, тоді як 14% втратили практично всі доходи через воєнні дії.

Натомість збільшення рівня доходів з початку війни зафіксували лише 2% опитаних респондентів (рис. 2.12).



Рисунок 2.12 – Оцінка респондентами змін рівня доходів з початку війни

Разом із тим, оцінки респондентів щодо змін рівня доходів з початку війни також суттєво варіюються залежно від регіонального розрізу. Майже 42% опитаних, які проживають на Заході, відзначили практичну незмінність рівня доходів за цей період часу, так само як і 39% респондентів, які проживають у центральних регіонах. Водночас частка респондентів – жителів Києва, які відзначили практичну незмінність рівня доходів за цей період часу, становила 29%, тоді як у регіонах Півдня та Сходу цей показник коливався в межах від 26 до 18%. Проте майже 40% опитаних у південних

регіонах і 36% – у східних відзначили значне зменшення рівня доходів з початку війни.

Водночас частка респондентів у центральних та західних регіонах, доходи яких також суттєво зменшилися, коливались у межах від 29 до 26%. Це підтверджує існування значних проблем з отриманням доходів від зайнятості саме в тих регіонах, які значно постраждали від російської воєнної агресії. Причому саме у східних регіонах 28% респондентів зазначили, що втратили практично всі свої доходи.

Це значно загострює проблему забезпечення гідної оплати праці внутрішньо переміщених осіб, обмежує можливості їхнього працевлаштування (рис. 2.13).



Рисунок 2.13 – Оцінка респондентами змін рівня доходів з початку війни (залежно від регіону)

Спостерігається певна нерівномірність розподілу внутрішньо переміщених осіб за регіонами. Найбільша кількість внутрішньо переміщених осіб, котрі мають статус безробітного, сконцентрована в регіонах, територіально наближених до зони бойових дій, або у відносно безпечних для проживання достатньо віддалених регіонах. Це потребує відповідного реагування органів місцевого самоврядування та військових

адміністрацій на наявні виклики, розроблення дієвих заходів щодо сприяння працевлаштуванню безробітних внутрішньо переміщених осіб за допомогою активної політики зайнятості. Кількість внутрішньо переміщених осіб, охоплених профорієнтаційними послугами, у січні – вересні 2022 р. становила 47,2 тис. осіб (порівняно з 8,8 тис. осіб за аналогічний період 2021 р.).

2.3. Державне управління у сфері міграції в контексті реалізації стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року

Питання безпеки держави регулюються в декількох аспектах. Одним з важливих аспектів є регулювання міграційних процесів, які є основою та запорукою національної безпеки будь-якої держави. Багато дослідників вважають динамічні міграційні процеси в світі одним з чинників, який є загрозою безпеці, а саме: наявність нелегальної міграції; використання мігрантами території країни прибуття, як транзитної; посилення протистояння між різними соціальними групами населення; диспропорції у пропозиціях і вакансіях на ринку праці; соціальна напруга населення [3, с. 297].

У зазначеному контексті доцільно визначити основні проблеми, які виникають у міграційній сфері з погляду на План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року [21]. Однією з таких проблем є недостатня ефективність функціонування застосовуваного державою механізму фінансування видворення незаконних мігрантів, що вимагає значних фінансових коштів, яких відповідні органи державної влади повною мірою не мають. Це є причиною пошуку інших шляхів боротьби з незаконною

міграцією. На думку Н. Орловської, Україна є і донором, і реципієнтом та транзитером для нелегальних мігрантів.

Відповідно, на території України також є приклади трудової експлуатації нелегальних мігрантів. Нелегальна трудова міграція є негативним явищем, організація якого здійснюється переважно злочинними угрупованнями під прикриттям легальних суб'єктів господарювання, що спеціально створюються або використовуються для полегшення вчинення правопорушень та уникнення контролю правоохоронних органів.

Актуальна сьогодні проблема реалізації такого важливого напрямку політики держави, як обов'язкове проходження іноземними громадянами та особами без громадянства дактилоскопічної реєстрації.

Державна дактилоскопічна реєстрація – це діяльність, що здійснюється державними органами та установами з одержання, обліку, зберігання, використання, передачі та знищення взірців дактилоскопічної інформації. Нині дактилоскопічна реєстрація зазначених осіб, які проживають або тимчасово перебувають на території України, проводиться на підставі Порядку фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення введеного у дію 24 квітня 2019 року [19].

У відповідній пояснювальній записці було зазначено, що розробка нормативно-правового акта обумовлена необхідністю встановлення правових основ превентивного отримання, зберігання і використання для ідентифікації особи людини (дактилоскопічної інформації) іноземних громадян і осіб без громадянства з метою підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, в тому числі з тероризмом, встановлення за непізнаними трупами особистості людини, розшуку зниклих безвісти громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства та передбачена Положенням про національну систему

біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства [18].

Згідно з цим нормативно-правовим актом кожен іноземний громадянин, що приїжджає в Україну для працевлаштування, повинен буде обов'язково пройти дактилоскопічну реєстрацію. Водночас виникає питання захисту персональних даних, на що звернула увагу Уповноважений з прав людини Верховної Ради України у листі до МВС України.

На думку О. І. Шапоренко, механізм державного регулювання зовнішньої міграції населення об'єднує органи державної влади всіх рівнів, що реалізують політику у сфері зовнішньої трудової міграції, а також державні інструменти регулювання процесів експорту та імпорту робочої сили законодавчого, економічного й організаційного характеру [7, с. 255].

При дослідженні актуальних проблем державного управління в сфері міграції не можна обійти увагою проблему видачі іноземним громадянам фіктивних сертифікатів про знання української мови, історії та основ законодавства України, без яких дозвіл на тимчасове перебування, вид на проживання, громадянам іноземних держав отримати неможливо.

Незаконна діяльність організацій з видачі мігрантам недійсних документів сприяє неправомірному отриманню посвідки на проживання, що може спричинити відповідні санкції. Зауважимо, що видавати сертифікати за підсумками комплексного іспиту іноземним громадянам мають право лише освітні установи, включені до затвердженого переліку, а для його проведення створюється спеціальна комісія при одному з уповноважених на те ЗВО.

Варто зауважити, що міграційне законодавство постійно вдосконалюється. Причому не тільки для осіб іноземних держав, але й для юридичних і посадових осіб, які сприяють легалізації та працевлаштуванню мігрантів. Такі заходи необхідні не тільки для захисту інтересів держави, а й самих іноземців. Проблемою, на розв'язання якої спрямована правоохоронна функція держави, слід визнати незаконну міграцію, яка загрожуватиме національній безпеці держави, її інтересам та інтересам громадян. Рішення

проблеми вимагає не тільки каральних дій щодо правопорушників, а й комплексу заходів щодо запобігання та боротьби з незаконною міграцією.

Тому заходи юридичної відповідальності переважно спрямовані проти осіб, які не дотримуються правил перебування і в'їзду в Україну, транзитного проїзду через її територію. Учасниками таких відносин є не тільки іноземні громадяни, а й посадові особи організацій, які беруть зазначених осіб на роботу. Їх участь в розширенні нелегальної міграції підлягає відповідній юридичній кваліфікації.

Незаконна міграція негативно впливає на соціальну обстановку, є сприятливим середовищем для активізації діяльності організованих злочинних угруповань, міжнародних терористичних організацій, для корупції, розпалювання міжнаціональних конфліктів, наркотизації суспільства, пріоритетну роль у протидії якій грають засоби адміністративно-правового та кримінально-правового характеру.

Аналогічної думки дотримується О. Сидорчук, зазначаючи, що взаємозв'язок міграційних процесів та рівня соціальної і економічної безпеки в цьому контексті є прямим і очевидним, адже саме ті загрози і виклики, які панують у суспільстві і не дають змоги населенню мати належний рівень добробуту, спонукають його мігрувати та шукати кращого життя на інших територіях, незаконна та неконтрольована міграція сприяють посиленню політичного та релігійного екстремізму, створюють необхідні умови для виникнення розбіжностей [4, с. 10].

Наявність значної кількості мігрантів з неврегульованим правовим статусом створює умови для розширення незаконної трудової діяльності, формування «тіньового» сектора економіки, збільшення обсягів неконтрольованого вивозу капіталу за кордон, що ускладнює керованість міграційними процесами.

Про факт незаконної міграції слід говорити при порушенні однієї з трьох умов, що стосується: незаконного (без відповідних документів) в'їзду, подальшого перебування в країні, працевлаштування на її території. Як

зазначає А. Фітісова, досліджуючи роль міграційної статистики для реалізації Стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Євростату, неточність в кількості незаконних мігрантів можна пояснити різними підходами в їх визначенні. Автор наводить декілька прикладів, яких даних бракує для реалізації цілей Стратегії у сфері імміграції, і які могли б стати доступними завдяки імплементації стандартів Євростату у сфері статистики міжнародної міграції.

1. Модернізація отримання дозволу на імміграцію на основі законного та безперервного проживання в Україні протягом певного періоду часу.
2. Показники переходів між групами могли б свідчити про іноземних студентів, які залишаються в Україні після навчання.
3. Здійснення оцінок узгодженості імміграційного законодавства з економічною та демографічною політикою держави.
4. Забезпечення успішної інтеграції іноземців.
5. Забезпечення ефективної та справедливої процедури розгляду заяв щодо надання міжнародного захисту потребує оцінки поточного стану та моніторингу ситуації.

В Україні невідомо, скільки рішень, прийнятих ДМС, переглядається потім у судових інстанціях, і скільки з них переглядається на користь шукача захисту. Цей показник є одним із показників, що рекомендує збирати ООН для оцінки процедури надання захисту. Ці дані дозволяють оцінювати, наскільки ефективною та справедливою є процедура надання захисту, але вони не збираються в Україні [5, с. 60-61].

Заслуговує на увагу позиція вчених, які вважають, що під незаконною міграцією населення розуміють пересування осіб з порушенням встановлених міграційно-правових режимів і процедур; незаконним мігрантом визнається особа, яка навмисно або з необережності порушила встановлені в державі міграційні правила.

Суб'єктами незаконної міграції є іноземні громадяни та особи без громадянства: які порушили правила в'їзду в Україну та правила перебування на території України.

В. Пивоваров і К. Петраш вказують на серйозність проблеми незаконної міграції, яка, пов'язана, по-перше, зі складністю визначення кількісних параметрів явища; по-друге, з неоднозначністю та різними спричиненими наслідками; по-третє, недостатнім дослідженням проблеми нелегальної міграції в умовах реструктуризації світової економіки.

Нелегальна міграція тісно пов'язана з різноманітними видами корпоративної транскордонної злочинності, зокрема з контрабандою зброї, наркотиків, торгівлею людьми, поширенням тероризму. Масштаби тіньових надприбутків лише від організації нелегальних міграційних потоків сягають мільярдів доларів США на рік. Роль України в цих негативних процесах є досить помітною – як традиційної для останніх десятиліть країни-транзитера та умовного «відстійника» для проблемних мігрантів [1, с. 198-199].

Протидія незаконній міграції стає важливим напрямом державного управління в сфері міграції: здійснюється взаємодія з іншими органами державної влади; проводяться спільні оперативно-розшукові та профілактичні заходи, цільові операції; ведеться активна робота з виявлення в міграційному середовищі осіб, причетних до екстремістської та терористичної діяльності, припинення фіктивної реєстрації іноземних громадян; посилюється охорона Державного кордону України, зокрема, облаштування та зміцнення ділянок з недостатньо розвиненою інфраструктурою.

На думку А. Моти, використання найбільш доцільних і правомірних заходів запобіжного впливу пов'язано з визначенням науково обґрунтованої системи форм профілактики правопорушень, розгорнута структурна характеристика яких у діяльності Держприкордонслужби України з протидії нелегальній міграції охоплюються двома основними блоками: процесуальним та оперативно-службовим. Їх вирізняє спеціальна

профілактична спрямованість попередження негативних міграційних проявів відповідно до особливостей охорони державного кордону [2, с. 28].

Серед проблем державного управління в цій сфері слід виокремити освітню (навчальну) міграцію – міграцію з метою отримання або продовження освіти. Важливо підкреслити, що нині в країні недостатньо використовується міграційний потенціал системи освіти. Для цього необхідно досягнення таких конкретних результатів: створення умов для успішної наукової діяльності та підвищення престижу вчених, забезпечення справедливої оцінки наукових досягнень, реальне збільшення розміру заробітної плати, залучення в науку молодого покоління. Щодо сприяння освітній міграції в Україні та підтримки академічної мобільності позначимо такі основні напрями міграційної політики, що містяться в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: підвищення доступності освітніх послуг для іноземних громадян, включаючи спрощення адміністративних процедур, вдосконалення правил в'їзду в Україну та перебування на її території іноземних громадян, з метою навчання у закладах освіти; забезпечення відкритості України для учнів, наукових і педагогічних працівників, створення для них комфортного режиму в'їзду в Україну, здійснення професійної діяльності й інше.

На думку І. Хомишин, освітня міграція та спрощення процедури отримання посвідки на проживання та громадянства України зазначеними особами – випускниками вузів могли б сприяти притоку кваліфікованих іноземних громадян з-за кордону. Україна повинна стати конкурентною на ринку освітніх послуг, тоді сформується системний рух інтелекту, капіталів, інформації у двох взаємно симетричних напрямках, що призведе до нового позитивного бачення освітньої міграції [6, с. 113].

Звернемо увагу, що освітня міграція – це джерело кваліфікованих і інтегрованих в країні іноземних громадян, а законодавчі обмеження та прогалини під час навчання та після завершення знижують привабливість отримання освіти в Україні для іноземних студентів. У зв'язку з цим

зазначимо іншу проблему – аспірантура, яка існує як особливий державний інститут підготовки наукових і науковопедагогічних кадрів, віднесена до третього рівня вищої освіти.

Підготовка кадрів вищої кваліфікації підтверджується захистом дисертації на здобуття ступеня доктора філософії після закінчення аспірантури. З погляду на досвід окремих країн Європейського Союзу доцільно розглянути можливість видання диплому після закінчення аспірантури. Щодо захисту в установленому законодавством України порядку науковокваліфікаційну роботу (дисертацію) на здобуття наукового ступеня доктора філософії, то іноземець може пройти курс навчання в аспірантурі, яка для них є платною, але не отримати ступінь. Для вдосконалення аспірантури потрібно внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових документів.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Європейський досвід державної міграційної політики: уроки для України

На сьогодні основними факторами формування міграційної політики ЄС, крім міграційного тиску із-зовні, є демографічна ситуація, що склалася в більшості європейських країн, та потреби ринку праці. У короткотерміновій перспективі певну роль відіграли також реалії фінансово-економічної кризи, наслідки якої досить болючі, особливо для деяких членів ЄС. На внутрішню європейську мобільність вплинуло розширення складу Євросоюзу останнього десятиліття, в основному за рахунок країн, які за рівнем життя та заробітків суттєво поступалися «старим» членам ЄС. Серед демографічних чинників основний – швидке старіння населення Європи. Якщо 2012 р. населення працездатного віку країн ЄС (15-64 роки) становило 335,6 млн осіб, то на 2060 р., за прогнозом, нараховуватиметься лише 290,6 млн працездатних європейців. Демографічне навантаження особами старшого віку (тобто співвідношення чисельності непрацездатних осіб старшого віку до чисельності працездатного населення) становило 26,8%, а в 2060 р. зросте до 52,6%⁵. Це призведе до проблем у функціонуванні пенсійної системи, забезпеченні потреб економіки робочою силою. Хоча на сьогодні безробіття в країнах ЄС доволі високе, особливо безробіття молоді, низка країн-членів уже відчують дефіцит працівників в деяких галузях та регіонах. Так, особливо гострим він є у ІТ-технологіях, де попит зростає на 3% щорічно і постійно перевищує пропозицію. Відчувається дефіцит робочої сили у секторі медичних та соціальних послуг. Незадоволеним є також попит на інженерних працівників. Приплив додаткових людських ресурсів із-зовні дещо пом'якшує ці проблеми. Адже імміграція забезпечує до 40% приросту населення європейських країн. Особливо бажаним є прибуття

висококваліфікованих іммігрантів та їх внесок у формування економіки, заснованій на знаннях.

Країни ЄС, які в основному взяли на себе міграційний тягар (Республіка Польща, Чехія, Словаччина, ФРН та інші), опинились у подвійному, чи, радше, потрійному навантаженні як на людський ресурс, так і на економіку власної країни. Розглядаючи міграційну безпеку держави як складник національної безпеки, систему небезпек за ступенем можливої шкоди інтересам громадянина, суспільства та держави можна класифікувати в такому порядку: – ризик – можливість виникнення ситуації або її існування, за якої формуються передумови протидії процесу реалізації національних інтересів, цінностей, системі забезпечення національної безпеки;

– виклик – конкретна протидія захисту національних інтересів та цілей, вирішенню завдань забезпечення національної безпеки у формі офіційних і неофіційних політико-дипломатичних дій, економічної та інформаційної експансії тощо; – небезпека – завдання шкоди важливим національним інтересам і національній безпеці в обмежених (локальних) масштабах; – загроза – безпосередня небезпека заподіяння шкоди життєво важливим національним інтересам і національній безпеці, яка виходить за локальні межі й зачіпає основні національні цінності: суверенітет, державність, територіальну недоторканість². У разі розгляду міграційної безпеки як складника національної безпеки держави, а міграційну політику як таку, що реалізовується в рамках сформованої та сформульованої державної політики, то міграційна безпека – це комплекс дій та засобів, спрямованих на усунення ризиків, викликів, небезпек та загроз у забезпеченні та реалізації міграційної політики держави. Що ж до міграційних викликів, то йдеться насамперед про ті дії, які можуть завдати шкоди на рівні особи, суспільства та держави у сфері забезпечення національної безпеки загалом та міграційної безпеки зокрема. Тобто міграційні виклики – це те, що у подальшому ігноруванні та не своєчасному усуненні може трансформуватись у небезпеку чи загрозу на рівні держави. Станом на 2019 рік існувало два погляди на проблему

європейської міграційної кризи: Німеччина, Франція, Італія та скандинавські країни розглядали міграційну кризу як випробування європейських цінностей і єдності, а Угорщина, Польща, Словаччина, Чехія і балтійські держави вбачали у біженцях загрозу безпеці і благополуччю³. Будучи багатограними у своїх проявах, міграційні процеси, з огляду на національну безпеку, потребують ретельного дослідження, аналізу та прогнозування. Адже міграція безпосередньо пов'язана

із демографічною політикою країни, з ринком праці (легальним та нелегальним), з імовірним відтоком кваліфікованих кадрів, із втратою робітників працездатного віку (тих, хто формує Пенсійний фонд, зокрема, в Україні), із втратою мозкового потенціалу країни (йдеться насамперед про навчання молоді за кордоном з можливим подальшим працевлаштуванням), із гіпотетичним зростанням безробіття, соціальних виплат (податковий тягар лягає на працююче населення), із ризиками погіршення криміногенної ситуації – крадіжки, торгівля людьми, наркобізнес, зі здоров'ям нації загалом та системою охорони здоров'я зокрема (низький соціальний рівень нелегальних мігрантів та тих, що живуть на соціальну допомогу, не дає можливості отримувати медичну допомогу належного рівня та не дає змогу збалансовано харчуватись, що в кінцевому результаті загрожує епідеміями та хворобами різного роду). «Через 20 років майже кожен третій житель Німеччини матиме міграційне походження», – прогнозує дослідник міграції Герберт Брюкер. «За прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук України, до 2031 року населення України скоротиться до 39,5 мільйона осіб. І справа не лише у високій смертності – українці продовжують залишати країну в пошуках кращого життя». Такі опубліковані цитати сучасних дослідників вказують на важливість для безпеки держави жити в збалансованому суспільстві. А складником такого балансу можуть бути знання та розуміння міграційних процесів, отримані через міграційні прогнози.

Міграції є могутнім чинником європейської інтеграції.

Важливою складовою імміграційного потоку до європейських країн є навчальна міграція.

Враховуючи досвід ЄС у виробленні компромісів, як це вже зроблено що до спільного ринку чи спільної валюти, досягнення загальноприйнятих рішень щодо регулювання міграції та забезпечення взаємної відповідальності та со лідарності країн-членів видається цілком реальним. Після тривалих консультацій з урядами, громадянським суспільством, соціальними партнерами 23 ве ресня 2020 р. Єврокомісія винесла на розгляд Європарламенту та Ради ЄС нову редакцію європейського Пакту про міграцію та притулок [35], а також зміни до дев'яти ключових законодавчих актів у відповідній сфері. Причому це лише початок переговорного марафону. «Дорожня карта» з імплементації Пакту, що є додатком до нього, містить перелік низки законодавчих актів, які мають бу ти розроблені: від стратегії міграційної політики ЄС до регламентів та планів дій з конкретних питань.

Представляючи ці документи, комісар Єврокомісії з внутрішніх справ Ілва Йоханссон зазначила: «Міграція завжди була і завжди буде складовою наших суспільств. Те, що ми пропонуємо сьогодні, уможливить побудову довготривалої міграційної політики, яка транслюватиме європейські цінності до практичного менеджменту» [39]. Запропоновані нововведення спрямовані на розв'язання багатьох акту аль них для функціонування ЄС проблем, які виявила міграційна криза. Чи не основна з них — недостатня взаємопідтримка країн-членів, що призводить до невиправдано великого навантаження на прикордонні країни співтова риства, так звані країни першого в'їзду. Відповідно до ухваленого в період міграційної кризи рішення Ради ЄС про переселення шукачів захисту з прикордонних країн, виявлення солідарності з ними очікувалось як добровільне, інших форм підтримки, крім переселення, не передбачалось. Досвід реалізації цього рішення, а точніше, відмова деяких країн його виконувати, засвідчив, з одного боку, необхідність структурувати солідарні дії та забезпечити їх законодавчою базою, а з

другого, — знайти прийнятні для всіх форми виявлення солідарності. Наступна проблема пов'язана з функціонуванням системи притулку. Попри намагання уніфікувати процедури міжнародного захисту, координація країн-членів при прийнятті рішень щодо надання статусу біженця та відмов у його наданні лишається недостатньою, призводить до небажаної і фактично нелегальної міграції шукачів притулку територією ЄС у пошуках кращих варіантів. Країни застосовують різні процедури з ідентифікації прибулих на кордоні та виявлення осіб, які потребують міжнародного захисту, різні стандарти при наданні захисту. Так, в 2019 р. позитивне рішення щодо надання захисту в Італії отримали 93% шукачів притулку з Афганістану, а в Угорщині — лише 2% [40].

Серйозні недоліки криза виявила також у системі повернення мігрантів, які не мають підстав для перебування на території ЄС, на батьківщину. Під раховано, що в 2019 р. поверненням (примусовим або добровільним) завершилися не більше третини прийнятих відповідними органами країн-членів рішень [34]. Лише приблизно 15% з них супроводжувалися зверненнями до країн по ходженню згідно з угодами про реадмісію.

Отже, співпраця з третіми країнами є вкрай недостатньою. Водночас, на думку експертів, погано використовуються можливості програм сприяння добровільному поверненню нелегалів та їх реінтеграції після повернення, що є найменш болючим і найбільш прийнятним і для мігрантів, і для країн їхнього походження рішенням.

Якою б ефективною не була система, вона потребує алгоритму дій в умовах кризи. У зв'язку з цим Єврокомісією запропоновано ухвалити спеціальний регламент дій у форс-мажорних ситуаціях, зокрема, порядок надання захисту окремим групам шукачів притулку, у разі їх масового прибуття через військовий конфлікт або інші загрози у них на батьківщині. Відповідний статус надаватиметься на строк до одного року, упродовж якого можна буде організувати стандартну процедуру індивідуального розгляду

клопотань. Окрема увага приділятиметься охороні зовнішнього кордону. Постійно діючий європейський корпус прикордонної та морської охорони, який буде розгорнуто в 2021 р., зможе надавати допомогу національним силам там, де існуватиме потреба. Важливим напрямом спільних дій, який буде посилено, залишається боротьба із незаконним переправленням мігрантів, проведення операцій із виявлення переправників та порятунку їхніх жертв на морі.

Наступний напрям удосконалення міграційної політики ЄС – посилення солідарності країн-членів, яка є не лише політичним гаслом, а й встановленим Договором про функціонування Європейського союзу обов'язком. Кожна з країн має брати участь у підтримці держав, що зазнали найбільших проблем у зв'язку з прибуттям біженців, а також у забезпеченні виконання гуманітарних зобов'язань ЄС. Зважаючи на серйозні суперечності у поглядах щодо шляхів протидії міграційній кризі, які найясніше проявились у ставленні країн-членів до рішення Єврокомісії про внутрішньоєвропейське переселення біженців, запропоновано гнучку, втім обов'язкову систему солідарності. Її форми урізноманітнені: яким чином країна допомагатиме іншим країнам-членам, де міграційна ситуація складна, обиратиме національний уряд. Це може бути фінансування переселення шукачів притулку з країн, де їхня кількість найбільша, до інших країн ЄС, організація повернення тих, кому було відмовлено у наданні захисту, на батьківщину, участь в операціях з порятунку на морі, надання допомоги третім країнам із метою зменшення міграційних потоків з їх території тощо. Країни, що перебувають під найбільшим міграційним тиском, можуть також отримати допомогу в розбудові інфраструктури прийому біженців, посиленні кадрового забезпечення процедур визначення статусу прибулих. Обсяг зобов'язань розраховуватиметься залежно від чисельності населення та ВВП країни-члена, а також чисельності шукачів притулку, які знаходяться в процедурі визначення статусу на її території.

Важливим компонентом нової міграційної політики ЄС є співпраця з третіми країнами, звідки люди намагаються дістатись Європи. Передбачено надання допомоги країнам походження з тим, щоб підвищити якість

життя в них та вплинути на причини міграції. Водночас розвиватиметься співпраця з країнами походження та транзиту у запобіганні нелегальній міграції, реадмісії та реінтеграції мігрантів-поверненців. Як ключовий елемент запобігання міграційним кризам розглядається розширення можливостей для легальної міграції в Європу. Й надалі функціонуватиме механізм переселення до європейських країн осіб, які потребують міжнародного захисту, що перебувають у найбільш вразливій ситуації. Він розглядається як засіб запобігання спробам дістатись Європи небезпечними для життя морськими шляхами, а також як вияв солідарності з країнами-сусідами, що першими приймають біженців. Переселення буде підтримано бюджетом ЄС, у співпраці з громадянським суспільством застосовуватиметься також фінансування у формі приватного чи корпоративного спонсорства. Водночас актуальною залишається потреба ЄС у додаткових людських ресурсах з-за кордону для розвитку економіки та заповнення лакун на ринку праці, передусім у сфері охорони здоров'я, догляду та піклування, у сільському господарстві тощо. Підтверджено також, що ЄС програє конкуренцію за таланти. У зв'язку з цим запропоновано удосконалити законодавство щодо «голубих карток», тобто дозволів на проживання та працевлаштування, які надаються висококваліфікованим фахівцям, спростити процедури їх оформлення, розширити права власників. Так, доступ до «голубих карток» зможуть отримати іноземці, котрі користуються на території ЄС міжнародним захистом. Заплановано розширення гарантій прав мігрантів, які є довготривалими мешканцями країн ЄС, зокрема щодо переїзду та працевлаштування по всій території спільноти, розробка спільних правил прийому та працевлаштування для трудових мігрантів, удосконалення директиви про єдиний документ, який надається громадянам третіх країн і одночасно є дозволом і на перебування, і на

працевлаштування. Крім того, планується створити загальноєвропейську плат форму рекрутування працівників із третіх країн з тим, щоб поєднати бажаючих приїхати на роботу до ЄС іноземців та європейських працедавців. Новою пропозицією Єврокомісії є «Партнерство у сфері талантів» (Talent Partnerships), спрямоване на розвиток співпраці у сфері мобільності населення з третіми країнами, передусім Східного партнерства, Західних Балкан та Африки. Передбачається розробка політичних інструментів та спеціальне фінансування задля забезпечення потреб ЄС у робочій силі та стратегічного залучення країн-партнерів до співробітництва у сфері міграції, що відбуватиметься за участі міністерств праці та освіти країн-членів, працедавців та соціальних партнерів, а також діаспор країн-партнерів. Планується поєднувати пряму підтримку міжнародної мобільності громадян третіх країн для працевлаштування чи навчання в ЄС з допомогою країнам їхнього походження у підвищенні потенціалу ринку праці, сфери освіти та професійного навчання, реінтеграції мігрантів, які повертаються, та мобілізації діаспор. До сфери сприяння легальній міграції належать також ініціативи щодо інтеграції прибулих та громадян, які мають іммігрантське походження, до суспільств країн ЄС. Інтеграція мігрантів розглядається в ширшому контексті соціального включення, проте посідає у відповідному порядку денному ключову роль. Хоча відповідальність щодо інтеграції лежить, головним чином, на національних урядах, а вирішальну роль в організації цього процесу відіграє влада на місцях, на загальноєвропейському рівні діє мережа для комунікації та обміну досвідом, низка ініціатив із співпраці міст та громад, підприємців, профспілок, громадянського суспільства, яку планується й надалі розвивати. У листопаді 2020 р. Єврокомісією оприлюднено План дій з інтеграції та інклюзії на 2021-2024 роки. Важливо, що в його підготовці взяла участь створена Єврокомісією неформальна експертна група з вивчення поглядів мігрантів. Передбачається, що в майбутньому ця група надаватиме поради та експертні оцінки з будь-яких інших питань сфери міграції та притулку. Таким чином, новий підхід ЄС до міграційного

менеджменту відзначається комплексністю, об'єднує політики у сфері міграції, притулку, інтеграції, управління кордонами, боротьби з нелегальною міграцією та заохочення імміграції необхідних європейському ринку праці фахівців, оскільки загальний успіх міграційного менеджменту залежить від прогресу на всіх його напрямках. Він включає внутрішній і зовнішній аспекти міграційної політики, тобто співпрацю з країнами походження та транзиту, має реалізовуватись як на національному, так і на загальноєвропейському рівні.

Загальна чисельність українців, які працюють за кордоном, змінилася незначно. Про це свідчать дані Національного банку України: в 2020 р. сума приватних переказів із зарубіжних країн, більшість з яких роблять заробітчани, у порівнянні з 2019 р. лишилася незмінною, навіть неістотно зросла — на 1,7% [11], хоча навесні, за часів введення жорсткого карантину, прогнозувалось її суттєве зменшення. Для продовження трудової міграції українців до ЄС важливе значення мало створення урядами європейських країн умов для працевлаштування іноземців попри карантинні обмеження, загальноєвропейська спрямованість міграційної політики на

заохочення імміграції в інтересах економіки, яка, незважаючи на антиіммігрантську риторику певних політичних сил, посилюється. Водночас у зв'язку з обмеженням транскордонних пересувань посилилися тенденції до зміни деяких характеристик міграційних переміщень. По-перше, географія пошуку роботи за кордоном звузилась, оскільки в умовах карантину поїздки до сусідніх країн і легше здійснювані, і безпечніші. Як свідчать дані згаданого вище опитування компанії EWL та Центру Східної Європи Варшавського університету, до пандемії зацікавленість у роботі в Німеччині, інших країнах ЄС, декларували 31% трудових мігрантів, працевлаштованих у Польщі, а на даний час — лише 19% [32]. По-друге, найбільш поширена форма міграційної поведінки українців, тобто систематична, проте нетривала (3-6 місяців) робота за кордоном поступово втрачає свої панівні позиції. У зв'язку з труднощами циркулярної транскордонної міграції все

більше мігрантів визначаються на користь тривалішого перебування за межами держави та стабільнішого працевлаштування. Про це свідчать хоча й опосередковані, але достатньо переконливі дані. Так, на кінець 2020 р. 532 тис. українців були зареєстровані в польській агенції державного страхування (ZUS), тоді як за рік до цього їх було 420 тис. [38].

Ріст чисельності громадян України, котрі сплачують страхові соціальні внески у Польщі, свідчить як про продовження трудової міграції, так і про те, що все більше мігрантів укладають трудові угоди, працюють за кордоном на постійній основі. Цю ж тенденцію підтверджують дані Національного банку щодо каналів приватних переказів. За оцінками НБУ, у 2020 р. неформальними каналами, тобто переважно в кишенях заробітчан, які періодично поверталися додому, в Україну надійшло 4,7 млрд доларів США, тоді як попереднього року – 5,8 млрд. Цілком вірогідно, що подальшій трансформації тимчасової міграції у переселенську сприятимуть також і нові законодавчі ініціативи ЄС, спрямовані на розширення прав мігрантів, котрі тривалий час проживають на території країн-членів. По-третє, реалізація пропозиції Єврокомісії щодо започаткування з країнами-сусідами «партнерства щодо талантів», сприятиме збільшенню серед мігрантів частки кваліфікованих осіб, в яких ЄС зацікавлений у першу чергу. Хоча наразі українці здебільшого виконують за кордоном найпростіші роботи, все ж міграція до європейських країн фахівців зростає — за рахунок доволі потужної навчальної міграції і завдяки запровадженню та удосконаленню різноманітних заохочувальних механізмів, зокрема «голубих карток». Можна припустити, що в умовах економічної кризи, коли спроможність домогосподарств фінансувати навчання своїх членів за кордоном невисока, виїзд української молоді на навчання за кордон загальмується. Проте ця тенденція може бути нівельованою за рахунок запровадження європейськими країнами різноманітних програм з надання іноземцям грантів та стипендій в рамках задекларованої «боротьби за таланти».

Основними законодавчими актами ЄС, які 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. Вони зобов'язані, перш, ніж взяти на борт громадянина третьої країни, перевірити наявність у нього необхідних для в'їзду до ЄС документів. У разі не пропущення прикордонниками ЄС такого громадянина перевізник повинен своїм коштом транспортувати його в ту країну, звідки він прибув. Перевезення нелегальних мігрантів загрожує фірмі санкціями до 5 тис. Євро за кожну особу [36].

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 [37].

Складовою формування єдиної політики країн ЄС щодо притулку є посилення практичної співпраці країн-членів в 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), 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 стикаються з труднощами при прийомі біженців, EASO може координувати створення і спрямування груп підтримки, які надаватимуть технічну допомогу, зокрема,

забезпечуватимуть переклад, поширюватимуть інформацію про країни походження тощо.

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.

На сьогодні, у країнах Європейського Союзу існує ціла низка політик та програм для ефективної інтеграції біженців та мігрантів у нове суспільство, їх працевлаштування чи отримання освіти.

Швеція і Німеччина працюють за принципом інтеграції з першого дня, що дозволяє уникнути довгого очікування мігрантами доступу до ринку праці. У Швеції комплексно підійшли до інтеграційної політики біженців та мігрантів, врахувавши всі соціально-культурні аспекти життя суспільства.

Центральним елементом інтеграційної політики Швеції є Програма міцного становища в суспільстві (Establishment Programme, шв. Etablering Programmet) для новоприбулих іммігрантів віком від 20 до 65 років, які отримали дозвіл на проживання як біженці, особи, які потребують додаткового захисту, або близькі родичі цих людей.

Мета програми полягає в тому, щоб мігранти вивчили шведську мову, знайшли роботу та якомога швидше стали самозабезпеченими. Програма здійснюється Державною службою зайнятості. Заходи завжди включають курси шведської мови для іммігрантів, підтримку в працевлаштуванні (наприклад, доступ до стажування або підтвердження попереднього освітнього та професійного досвіду). Програма триває 24 місяці та еквівалентна повній зайнятості або 40 годинам на тиждень. Учасники Програми отримують вступні пільги для покриття витрат на проживання.

У Німеччині існують уповноважений з інтеграції, експертна комісія з інтеграції, плани інтеграції, а також законодавство про інтеграцію.

Німеччина має низку ініціатив, спрямованих на раннє втручання, наприклад, шляхом відкриття так званих інтеграційних курсів (600 годин мовного навчання і 100 годин орієнтації і інтеграції) для шукачів захисту з країн походження з високим рівнем визнання.

Німеччина значною мірою зацікавлена у кваліфікованих спеціалістах. Прийнятий закон про кваліфікованих мігрантів, який значно спрощує пошук роботи й легалізацію трудових мігрантів. Основним нововведенням закону стало те, що в країну можуть іммігрувати не тільки працівники з вищою освітою, а і представники робітничих спеціальностей.

Проте досвід не всіх країн Європейського Союзу є корисним для України. Наприклад, Бельгія, яка зазвичай розглядається як унікальна федеральна система через спробу зібрати майже незалежні від центру одиниці у єдину федеральну систему, стикається із цілим рядом проблем у затвердженні чи уніфікації інтеграційних програм. Через існуючі суперечки між федеративними одиницями та різномовними громадами в Бельгії, важко знайти консенсус у соціально-культурних програмах інтеграції, оскільки Фландрія та Валлонія мають крім різної мови ще й різні традиції.

Отож, у Бельгії існують різні програми інтеграції залежно від провінції, а Брюссельський столичний регіон, що знаходиться наче між двох вогнів, надає право вибору інтеграційної програми проживаючим біженцям та мігрантам із поміж фламандської чи валлонської. Так, через розбіжності в програмах, при подальшому проживанні на території Бельгії, особи, що проходили інтеграційну програму у Фландрії стикаються із проблемами при переміщенні до Валлонії та навпаки.

Тож, можна дійти висновку, що практика розробки окремих інтеграційних програм по регіонах є успішною у випадку, що вона не створює в подальшому перешкод для проживання осіб на інших територія країни. Через те, даний нюанс необхідно враховувати у випадку розробки в Україні локальних програм про окремим областям чи регіонам.

Значне місце співпраця в міграційній сфері посідає в рамках «східного партнерства». У присвяченому співробітництву із східними сусідами посланні Єврокомісії⁷³ спеціальний розділ присвячено транскордонній мобільності та безпеці, в якому зазначено, що сприяння вільному і безпечному пересуванню населення є важливим пріоритетом. Однак, успіх співробітництва залежить від готовності партнерів ЄС налагодити належне регулювання цим процесом. Воно має включати протидію нелегальній міграції, розбудову системи захисту біженців у відповідності до європейських стандартів, розвиток інфраструктури інтегрованої охорони кордону, боротьбу проти корупції та організованої злочинності. Все це є передумовою для поступової відміни візового режиму для громадян відповідних країн. Такі заходи необхідні не лише в інтересах безпеки кордонів ЄС, а й внутрішньої безпеки та стабільності в країнах «східного партнерства».

Нові законодавчі ініціативи сьогодні загалом відповідають традиційним напрямам міграційної політики ЄС, які полягають у запобіганні нелегальній міграції, захисті біженців, урегулюванні легальної міграції в інтересах країн Євросоюзу. Новелою є відмова від ситуативного реагування на користь системного стратегічного підходу до міграційного менеджменту.

У запропонованому Єврокомісією «Пакті про міграцію та притулок» основну увагу приділено удосконаленню та забезпеченню належного функціонування європейської системи притулку. Передусім йдеться про більш ефективні процедури визначення статусу прибулих. Передбачається, що всі нелегальні мігранти, затримані на кордонах ЄС, врятовані під час операцій на морі або виявлені на території країн-членів, упродовж максимум п'яти днів проходять процедури ідентифікації особи, безпековий та медичний тест.

Біометрична інформація про них заноситиметься до бази даних Євродак, яка буде модернізована.

Нова версія директиви ЄС щодо повернення передбачатиме процедури швидкого повернення шукачів притулку, яким відмовлено у наданні захисту на кордоні, більш ефективні правила щодо прийняття рішення про повернення, нові варіанти фінансової та матеріальної підтримки добровільного повернення, можливість затримувати нерегулярних мігрантів, які можуть становити загрозу безпеці, на строк до трьох місяців тощо.

Розвиток міграційного менеджменту в ЄС потрібно враховувати і з метою удосконалення міграційної політики України. Варті уваги європейський досвід, як і норми спільного законодавства, що спрямовані на забезпечення диференційованого підходу до імміграції, сприяння прибуттю фахівців, студентів, інвесторів. Задля запобігання нелегальній міграції та тіньовій зайнятості іноземців можуть бути використані напрацювання ЄС щодо процедур допуску сезонних працівників, оформлення дозволу на перебування і на працевлаштування одним документом.

3.2. Зміни у пріоритетах державної міграційної політики у тренді економічної безпеки України

Міграція є звичайним явищем, що існувало протягом тривалого часу та сприяло розвитку світового господарства. Вона була рушійною силою освоєння нових територій, розвитку науки і техніки, допомагала прискорити взаємопроникнення культур і цивілізацій. У другій половині XX століття міграція набула масового характеру та стала складовою державної політики.

Хоча для національної й економічної безпеки внутрішня міграція також є важливою проблемою, але найбільше загроз несе в собі саме зовнішня, тобто міжнародна міграція. Саме завдяки зовнішній міграції формується міжнародний ринок робочої сили, що включає різноспрямовані потоки трудових ресурсів, які рухаються через національні кордони, а також сприяє розвитку регіональних ринків робочої сили [8, с.283-323].

Міграційний рух робочої сили, а також інші види міжнародної міграції існували вже дуже тривалий час.

У XX столітті із розвитком транспорту почався бурхливий розвиток міграції. Тривалий час більшість розвинених держав з прихильністю ставилася до іммігрантів, оскільки вони дозволяли збільшити робочу силу, не витрачаючи додаткові кошти на освіту та підготовку робітників. З часом, в науковій літературі та на практиці сформувалося три основні підходи до формування пріоритетів державної міграційної політики, що визначалися потребами національного господарства та економічної безпеки: всіляке заохочення імміграції, створення серйозних перешкод для імміграції та використання різних інструментів стимулювання для заохочення певних категорій іммігрантів.

Можна виділити дві основні складові сучасної міграції: легальна міграція та нелегальна міграція та біженці. Легальна міграція передбачає, що держава свідомо залучає окремі категорії населення до в'їзду до країни з метою подальшої зайнятості або інших цілей, що сприяють економічному зростанню та розвитку приймаючої держави. Політика щодо нелегальної міграції визначає відношення до біженців та іммігрантів, що прибули до країни незаконним шляхом. Вона може передбачати як негайне видворення нелегалів з країни, так і програму інтеграції таких іммігрантів до економічної системи та ринку робочої сили держави.

На інтенсифікацію міграції робочої сили, що є особливо важливою для економічної безпеки країни, впливають економічні та інші фактори. До неекономічних факторів можна віднести політичні, національні, релігійні, расові, сімейні тощо. Основним економічним фактором зовнішньої міграції є різний рівень економічного розвитку країн. Зазвичай, робоча сила мігрує з країн, що мають низький рівень життя, до країн, рівень життя в яких вищий.

Фактично, різні розміри оплати праці є вирішальною економічною мотивацією міграції.

Іншим фактором економічного характеру, що викликає інтенсифікацію міграції робочої сили, є наявність природного безробіття в країнах з низьким рівнем розвитку. Із розвитком транснаціональних корпорацій та збільшенням

іноземних інвестицій міграційні потоки некваліфікованої робочої сили також продовжували зростати. Зовнішня міграція в країнах, що мають середній рівень розвитку, пов'язана з бажанням населення підвищити свої доходи та рівень життя. В країнах, що мають низький рівень розвитку, або мають внутрішні конфлікти, зовнішня міграція зумовлена також неекономічними чинниками, тобто бажанням підвищити власну безпеку. Традиційно вважалося, що міграція становить загрозу військовій безпеці країни, однак, із зростанням кількості мігрантів та біженців було встановлено зв'язок між міграцією та іншими складовими національної безпеки, серед яких слід особливо виділити соціальну, економічну, політичну, внутрішню та державну безпеку, а також безпеку навколишнього середовища (див. рис. 3.1).

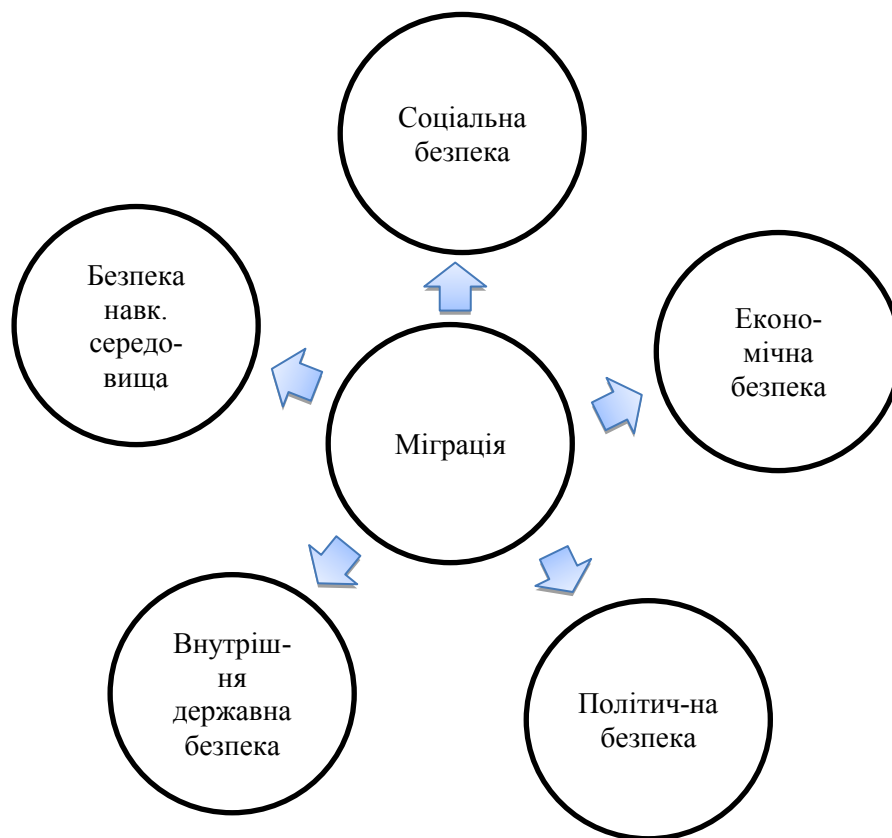


Рисунок 3.1 – Зв'язок між міграцією та національною безпекою

В контексті соціальної безпеки міграція становить загрозу для колективної національної ідентичності, тобто яким чином місцеві мешканці

сприймають загрозу з боку іммігрантів для власної культурної, лінгвістичної, релігійної та національної ідентичності. Дана загроза виникає незалежно від типу міграції, хоча її вважають достатньо суб'єктивною, оскільки окремі держави притримуються принципів культурної диверсифікації, тоді як інші активно борються з проявами мультикультуралізму. В контексті внутрішньої безпеки міграцію розглядають як додатковий фактор, що сприяє загрозі тероризму, міжнародній злочинності, прикордонному контролю тощо. При формуванні громадської думки найбільш часто використовується саме зв'язок між іммігрантами та зростанням внутрішніх терористичних загроз. Так само, політичні загрози та загрози навколишньому середовищу з боку іммігрантів є скоріше суб'єктивною позицією, аніж доведеною емпіричним шляхом залежністю.

З іншого боку, емпірично доведено і активно досліджується вплив імміграції на економічну безпеку приймаючої країни та країни походження мігрантів. Встановлено, що міграція має як економічні переваги, так і економічні недоліки. Зокрема, вважається, що еміграція висококваліфікованих кадрів з країн, що розвиваються, до розвинених країн має негативні наслідки як для країни походження («витік мізків»), так і для приймаючої країни (додатковий тиск на місцеву робочу силу). Важливою складовою є також грошові перекази мігрантів.

Вважається, що міграція становить загрозу економічній безпеці приймаючої країни через ринок праці. Слід зауважити, що гіпотеза про те, що приплив іммігрантів збільшує безробіття серед місцевого населення та зменшує середній рівень заробітної плати не завжди підкріплена емпіричними даними. Це пов'язано з тим, що подібний вплив на економіку приймаючої країни визначається передусім поточною економічною ситуацією. Із загостренням проблеми з біженцями загроза економічній безпеці полягає в тому, що держава повинна надавати їм соціальні гарантії та фінансові виплати. Дуже часто саме ці аргументи використовують місцеві політики для формування анти міграційних настроїв у суспільстві.

Інтенсифікація залежності між міграцією та національною безпекою зумовила необхідність модернізації пріоритетів державної міграційної політики та вироблення спільного міжнародного підходу до визначення основних принципів міграційної політики.

Державна міграційна політика має декілька основних спільних складових із політикою забезпечення економічної безпеки (див. рис. 3.2).

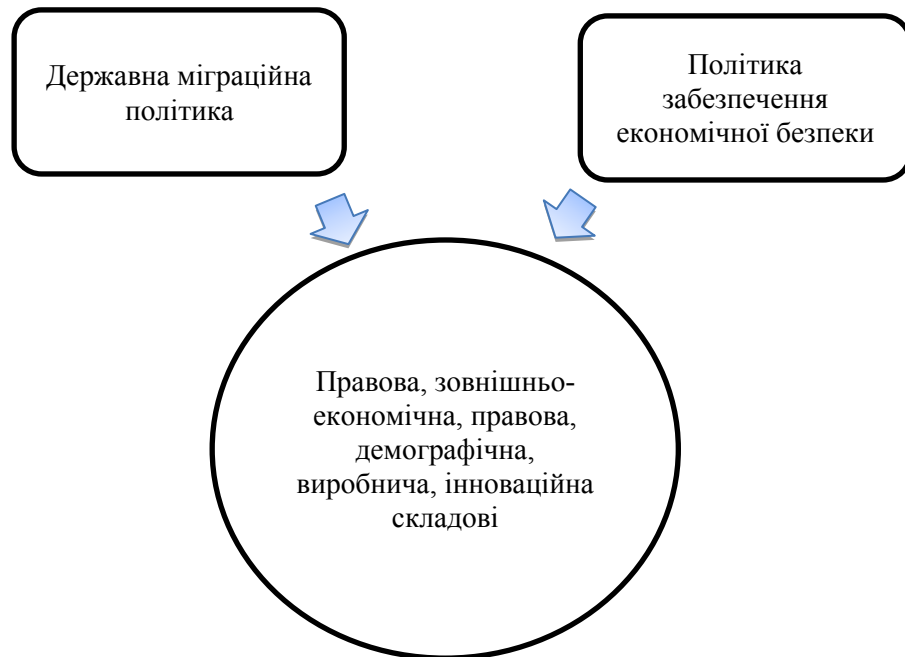


Рисунок 3.2 – Спільні елементи державної міграційної політики та політики забезпечення економічної безпеки

Таким чином, у сучасних умовах державна міграційна політика повинна узгоджуватися з політикою забезпечення економічної безпеки країни.

Державна міграційна політика кожної країни традиційно визначається багатьма чинниками. Дуже часто країни зацікавлені у припливі мігрантів, але висувають до них певні вимоги, оскільки вони намагаються отримати вигоду від міграції, при цьому мінімізувати також витрати, які завжди виникають на утримання мігрантів. Як наслідок, в науковій думці домінують три основні підходи до формування міграційної політики. Перший підхід є найменш

розповсюдженням і є дещо ідеалістичним, оскільки він не отримав підтвердження на практиці. Згідно цього підходу, імміграція вигідна та необхідна розвиненим країнам, оскільки в них спостерігається демографічна криза та дефіцит некваліфікованої робочої сили. На думку дослідників, імміграція допоможе вирішити демографічні проблеми та нестачу робочої сили.

Другий підхід спирається на гіпотезу, що держава повинна будь-яким чином протидіяти імміграції. Такий підхід виходить із захисту внутрішнього ринку праці, оскільки вважається, що приплив мігрантів негативно впливатиме на рівень заробітної плати в країні, особливо для некваліфікованої робочої сили, тому це може викликати зниження загального рівня життя серед місцевого населення. Крім того, у дослідників викликає занепокоєння можливий вплив мігрантів на національну культуру та традиції.

Найбільш розповсюдженим підходом, що знайшов відображення у національних міграційних політиках, є визнання необхідності імміграції та наявності потенційних вигід від поповнення робочої сили на ринку праці, при цьому наголошується на необхідності суворих обмежень та регулювання міграційних потоків. Зокрема, основною умовою отримання дозволу на імміграцію певних категорій робочої сили є той факт, що іммігранти не повинні претендувати на робочі місця, які може заповнити внутрішня робоча сила.

Дослідники вважають, що за таких умов імміграція сприятиме зростанню пропозиції на ринку праці без створення проблем для місцевих мешканців, а також дозволить захистити культуру та традиції в країні.

В даному випадку також держава може проводити політику залучення висококваліфікованої робочої сили з інших країн, пропонуючи їм кращі умови праці. У такому випадку основну вигоду отримують приймаюча країна та мігранти, тоді як країна, з якої виїжджає робоча сила, втрачає значні ресурси. Однак, існуюча ситуація з міжнародною міграцією у світовому

економічному просторі створила необхідність адаптації пріоритетів державної міграційної політики до сучасних умов.

З одного боку, це дозволить зміцнити економічну безпеку країни, з іншого - дозволить сформувати державну міграційну політику, яка буде відповідати міжнародному праву та захищати національні інтереси країни. Обґрунтувати необхідність визначення нових пріоритетів державної міграційної політики можна на прикладі країн ЄС. Тривалий час країни ЄС проводили політику залучення іммігрантів, особливо з країн з низьким рівнем розвитку. Це було пов'язано з демографічною кризою, небажанням місцевого населення працювати на посадах, що не вимагають кваліфікації та досвіду роботи, з низьким рівнем заробітної плати. Як наслідок, для іммігрантів створювалися сприятливі умови, вони отримували соціальну допомогу та підтримку при отриманні громадянства. Однак, із загостренням політичної й економічної ситуації у країнах Африки та Близького Сходу, почала зростати кількість іммігрантів, що не тільки не поповнювали робочу силу, але й потребували від приймаючих країн додаткових витрат. Крім того, кризові явища у світовій економіці зменшили можливості країн ЄС надавати підтримку мігрантам. Поступово це призвело до того, що до країн ЄС почався наплив нелегальних мігрантів та біженців. Це змусило країни ЄС переглянути національні міграційні політики. Фактично, вже у 2014 році країни Європейського Союзу майже втратили контроль над міграційними потоками [9, с. 1-21].

Вже з початку XXI століття регулювання міграційних процесів поступово ставало пріоритетним напрямом формування політики Європейського Союзу у сфері економіки та міжнародних відносин. Зокрема, ЄС намагався створити «всеосяжну міграційну політику», що передбачала визначення загальних базових принципів допуску громадян третіх країн на територію держав-членів ЄС, при цьому забезпечення охорони спільного кордону ЄС. Однак, під час переговорного процесу виявилось, що, оскільки країни ЄС доволі суттєво розрізнялися за рівнем соціального та економічного

розвитку, структурою економіки, національними міграційними політиками, узгодити спільну стратегію у сфері міграційної політики виявилось дуже складно. Проблема також полягала в тому, що самі мігранти віддавали перевагу лише окремим країнам ЄС, тому їх не влаштовував переїзд до найменш розвинутих членів Євросоюзу, які вони розглядали як транзитні зони.

На нашу думку, для полегшення запровадження глобальної ініціативи щодо регулювання міжнародної міграції необхідно створити набір глобальних принципів та пріоритетів державної міграційної політики, який можна було б легко адаптувати на національному рівні. Ми пропонуємо при формуванні державної міграційної політики враховувати її вплив на економічну безпеку країни та використовувати такі принципи та пріоритети.

1. Державна міграційна політика повинна охоплювати усі види міграції, включаючи нелегальну та біженців. Оскільки міграцію неможливо повністю контролювати, тому основні зусилля слід зосереджувати на нелегальній міграції, а також примусовій міграції (торгівлі людьми).
2. Для можливості регулювання міграції в країні необхідно встановити основні критерії заохочення імміграції, визначити принципи регулювання міграції, якій неможливо запобігти (біженці), та встановити причини примусової міграції до країни й з країни.
3. При визначенні основних напрямів заохочення мігрантів необхідно враховувати не лише короткострокові, а й довгострокові потреби. Зокрема, на прикладі ЄС можна побачити, що внаслідок демографічної кризи в цих країнах зростатиме потреба у робочій силі з часом для задоволення потреб ринку праці.
4. Деякі країни використовують міграційну політику як інструмент боротьби на міжнародній арені, тому посилення обмежень в одних країнах може викликати посилення тиску на інші країни. Необхідно враховувати особливості міжнародної політики у певний момент, а також можливість

перетворення країни на транзитний маршрут або кінцевий пункт призначення мігрантів у такому випадку.

5. При формуванні пріоритетів державної політики, слід враховувати, що міграція має під собою різні причини. Іноді легше усунути їх, аніж посилювати національне регулювання мігрантів. Необхідно формувати певні національні переваги для мігрантів з високим рівнем кваліфікації, наприклад у сфері ІТ тощо.

6. При формуванні міграційної політики обов'язково потрібно створювати програми інтеграції мігрантів. Таке поєднання допоможе заздалегідь визначити, які сфери потребують додаткової робочої сили, чи має країна потенціал до повноцінного використання мігрантів, наскільки насиченим є ринок праці.

Використовуючи ці принципи, пропонуємо визначити такі основні пріоритети державної міграційної політики.

1. Транспарентність імміграційної політики. Встановлення чітких критеріїв допуску мігрантів до країни в кожному конкретному випадку, що є універсальними та загальновідомими.

2. Встановлення певних щорічних квот для міграції робочої сили на підставі аналізу та прогнозування потреб ринку праці. Необхідно здійснювати довгострокове прогнозування та щорічне планування, щоб уникнути переобтяження економіки.

3. Створення ефективних та дієвих механізмів розгляду заяв на надання притулку, встановлення визначених чітких критеріїв для отримання статусу біженця в країні.

4. Визначення політики повернення мігрантів, а саме, заохочення чи перешкоджання поверненню мігрантів в країну.

5. Зосередження основних зусиль на перешкоджання нелегальній міграції, що є складовою міжнародної злочинної діяльності.

3.3. Шляхи удосконалення державної міграційної політики в сучасних умовах

Трудова міграція за кордон, що набула поширення як стратегія підвищення добробуту багатьох українських домогосподарств, справляє значний вплив на ситуацію в державі. Це явище посилює загрозу депопуляції, призводить до втрати частини трудового та інтелектуального потенціалу країни і тим самим може перетворитися на чинник гальмування економічного розвитку. Виїзд за кордон фахівців, талановитої молоді погіршує перспективу інновацій, суспільних реформ.

Частина громадян України працює за кордоном без належного оформлення трудових відносин, що загрожує порушенням їхніх трудових та особистих прав, а також означає, що вони є поза системою соціального страхування в країні перебування. Але мігранти не сплачують внесків і до соціальних фондів в Україні, їхнє соціальне забезпечення після повернення лягає додатковим тягарем на державу.

Водночас міграція послаблює напругу на національному ринку праці. Робота за кордоном є джерелом важливого виробничого та життєвого досвіду. Завдяки закордонним заробіткам покращується якість життя домогосподарств мігрантів. Хоча перекази мігрантів в основному спрямовуються на споживання, проте збільшення споживчого попиту може сприяти економічному розвитку внаслідок мультиплікаційного ефекту, а в разі належної політики держави, спрямованої на заохочення інвестиційного використання заробітків мігрантів, ці кошти здатні прискорити розвиток дрібного та середнього бізнесу, створення нових робочих місць і, як наслідок, – сприяти зниженню рівня еміграції, поверненню частини трудових мігрантів на Батьківщину.

Проте позитивний потенціал міграції не реалізується автоматично. Для цього потрібна послідовна й наполеглива діяльність держави, активна політика, спрямована на мінімізацію негативних та використання позитивних наслідків міграції.

Оскільки трудова міграція зумовлена передовсім економічними чинниками, зокрема значно нижчими, ніж у державах-сусідах, заробітками, основними запобіжниками проти неї, без сумніву, є покращення економічної ситуації, створення робочих місць із гідною оплатою праці, належні соціальні гарантії. Іншими словами, найкращою міграційною політикою є успішна політика соціально-економічного розвитку держави. Проте навіть за умови швидкого поступу тривалий час зберігатиметься відставання України у рівні добробуту населення від основних країн-реципієнтів української робочої сили, отже, міграція продовжуватиметься. Тому державі потрібна чітко артикульована, законодавчо та ресурсно забезпечена політика у сфері міграції.

Ураховуючи несприятливі демографічні тенденції, а також ситуацію на ринку праці, де вже зараз відчувається нестача працівників певної кваліфікації, передовсім робітничих професій, головним завданням такої політики має стати скорочення втрат населення внаслідок виїзду за кордон, тобто зменшення виїзду, а також сприяння поверненню та реінтеграції мігрантів.

Усвідомлення необхідності вдосконалення законодавства у сфері міграції, приведення його у відповідність до сучасних потреб виявилось у посиленні уваги законотворців до цієї проблеми.

У Верховній Раді України 24 травня 2018 р. утворено міжфракційне депутатське об'єднання «Зовнішня трудова міграція», що мало опікуватися вирішенням питань трудової міграції на законодавчому рівні.

Протягом весни 2019 р. у Парламенті України було зареєстровано кілька відповідних законопроектів (№ 10153 [24] та № 10383 [23] стосовно регулювання трудової міграції українців за кордон, № 10272 [22] стосовно роботи посередників із працевлаштування за кордоном та процедур працевлаштування іноземців в Україні).

Зміст зазначених законопроектів стосується найбільш болючих питань у сфері міграції, необхідність розв'язання яких є важливим для розвитку

міграційної політики держави. Так, основна мета законопроектів стосовно трудової міграції громадян за кордон полягала в удосконаленні чинного нині рамкового Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [14], наповненні задекларованих положень реальним змістом. Попри певні розбіжності в деталях, автори обох згаданих законопроектів пропонували досягти цієї мети шляхом створення центрального органу виконавчої влади з регулювання зовнішньої трудової міграції та його органів на місцях, сприяння працевлаштуванню мігрантів за кордоном на законних підставах, запобігання подвійному оподаткуванню їхніх заробітків, заохочення різних форм соціального страхування мігрантів (наприклад, утворення для цього спеціального фонду), створення умов для повернення мігрантів на Батьківщину, зокрема допомоги в підприємницькій діяльності поверненців (у т. ч. шляхом надання податкових пільг), розвитку тісних зв'язків із громадами мігрантів, забезпечення їхніх інформаційних, культурних та освітніх потреб. Той факт, що для посилення зв'язків українців за кордоном із Батьківщиною, їхньої орієнтації на повернення велике значення має доступ до української освіти, спонукав авторів законопроекту № 10383 запропонувати низку доповнень до Закону України «Про освіту» [15].

Зокрема, надано визначення поняття «українська освіта за кордоном». Це спеціально організована освітня діяльність із навчання громадян, які проживають у зарубіжних державах, що передбачає навчання українською мовою та відповідність стандартів освіти вимогам законодавства України.

Запропоновано критерії визначення та форми державної підтримки навчальних закладів, які її здійснюють, забезпечення сертифікації та акредитації вчителів українських шкіл у громадах українців за кордоном та оцінювання знань і визнання документів випускників таких шкіл в Україні.

Варто підкреслити, що законодавці усвідомили також і необхідність перегляду Закону України «Про закордонних українців» [13], тобто громадян зарубіжних держав, які мають українське етнічне походження або походження з України. Хоча їхні пропозиції передовсім було спрямовано на

доповнення та уточнення Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», в обох вищезазначених законопроектах запропоновано розширити категорію закордонних українців за рахунок громадян України, які постійно проживають за кордоном, покласти на новостворений центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції також і питання співпраці із закордонними українцями.

Адже українська діаспора значно поповнилася внаслідок «четвертої хвилі» еміграції, трудової міграції за кордон. До неї належать не лише мігранти-переселенці, а й люди, які виїхали з метою працевлаштування і розглядають своє перебування за кордоном як тимчасове. Та й критерій громадянства, покладений в основу поділу на закордонних українців і трудових мігрантів, поступово втрачає свій сенс. Адже частина трудових мігрантів уже встигла набути громадянства країн перебування, оскільки надійний правовий статус відкриває дорогу до вищих заробітків, соціального захисту, що, однак, у більшості випадків не означає відмову ні від української ідентичності, ні від планів щодо повернення додому.

Причому до 90% натуралізованих на Заході українців залишилися водночас громадянами України ¹. До розробки третього із згаданих законопроектів (№ 10272) його авторів спонукала потреба в подоланні та упередженні негативних наслідків трудової міграції українців за кордон та кризи із нестачею працівників в Україні.

По-перше, цей документ передбачає заборону компаніям, що здійснюють працевлаштування українців за кордоном, брати з мігрантів плату за свої послуги. Пропонується внести зміни до Адміністративно кодексу України, що встановлюють адміністративну відповідальність агентств зайнятості за порушення цієї заборони.

По-друге, законопроектом передбачаються зміни до Закону України «Про зайнятість населення» стосовно скасування вимоги встановлення при наймі іноземця чи особи без громадянства заробітної плати, що вдесятеро перевищує мінімальну, спрощення та здешевлення процедур отримання

працедавцем дозволу на застосування праці іноземця, передачу повноважень з оформлення такого дозволу, які нині належать Державній службі зайнятості, до територіальних підрозділів Державної міграційної служби.

Тобто законотворцями було запропоновано долати дефіцит працівників на національному ринку праці за рахунок прибуття іммігрантів. Адже бізнес все частіше висловлює свою стурбованість щодо виїзду громадян на роботу за кордон, сприймає міграцію як «ракову хворобу» [27].

Незважаючи на звинувачення в недостатньому опрацюванні та спірності низки запропонованих у розглянутих законопроектах норм (у відповідь на висловлену експертами та громадськістю критику законопроект № 10153 було авторами відкликано), ці документи важливі як ілюстрація розвитку української політичної думки в царині міграції.

У них порушені ключові для сучасної міграційної ситуації та реалізації державної міграційної політики питання щодо:

- 1) інституційної спроможності держави у сфері регулювання міграційних процесів;
- 2) правового та соціального захисту українських громадян за кордоном;
- 3) державної підтримки діаспори, у т. ч. «нової» діаспори, сформованої внаслідок трудової міграції останніх десятиліть, з метою заохочення репатріації мігрантів в Україну;
- 4) послаблення дефіциту необхідних для економіки країни кадрів за рахунок репатріації українців та імміграції іноземців.

Саме за цими напрямками, вірогідно, розвиватиметься законотворчий процес у відповідній сфері в подальшому. Адже той факт, що ініціатори законопроектів подали свої пропозиції вже наприкінці каденції парламенту, свідчить, що метою законотворців було не так ухвалення нового законодавства, як демонстрація намірів. Проте реалізація цих намірів залежатиме вже від новообраної, оновленої Верховної Ради.

Сформувані уявлення про можливу позицію народних обранців у сфері міграції дають змогу передвиборчі програми парламентських партій [9].

У програмі партії «Слуга народу», яка отримала під час виборів переконливу більшість і, отже, визначатиме дії парламенту, трудова міграція за кордон не згадується. У цій програмі, однак, проголошується запровадження режиму найбільшого сприяння для іноземних інвесторів українського походження, йдеться про розроблення державної програми системних контактів з українськими діаспорами. Зацікавленість у взаємовигідній співпраці з діаспорою прозвучала в інавгураційній промові лідера партії Президента В. Зеленського, підтверджується вона й низкою його дій уже після вступу на посаду. Так, однією з перших зустрічей новообраного Президента була зустріч із керівництвом Світового конгресу українців, а однією з перших озвучених ініціатив – намір надання представникам діаспори, які мають бажання долучитися до розвитку України, українського громадянства.

У передвиборчій програмі партії «Опозиційна платформа – За життя», яка опинилася на другому місці за кількістю поданих за неї голосів, питання трудової міграції також відсутнє. Така позиція в цілому логічна, ураховуючи підтримку цієї партії передовсім на Сході на Півдні України, де міграційні процеси порівняно менш інтенсивні. А от відсутність навіть згадки про трудову міграцію в програмі партії «Голос», більшість виборців якої проживають на Заході країни, менш зрозуміла. Адже тут трудовою міграцією охоплено найбільше осіб, вона впливає на ринок праці, соціально-економічний та культурний розвиток регіону. Так само не згадується трудова міграція у передвиборчій програмі Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина». Можна лише припустити, що, обіцяючи протягом наступних п'яти років підвищити заробітну плату до рівня зарплати в Польщі, автори програми мали на увазі стурбованість виборців виїздом численних українців на роботу до цієї держави.

Програма «Європейської солідарності», як не дивно, не містить жодної згадки ані про міграцію, ані про безвіз, хоча його набуття є, безумовно, заслугою попередньої адміністрації. Водночас, як впливає із заяв Петра

Порошенка, згідно з ліберально-демократичною ідеологією цієї політичної сили трудова міграція розглядається як нормальний процес інтеграції у європейський ринок праці, явище, яке переживали всі нові країни – члени ЄС, а її зменшення пов'язується із зростанням заробітків в Україні та виведенням зарплат із тіні [28].

Діаспора згадується у передвиборчій програмі «Європейської солідарності» у зв'язку з необхідністю «відкрити Україну світові», для чого мають бути залучені і дипломатичний корпус, і можливості культурної дипломатії, і активність українських експортерів, і підтримка української діаспори. Більш докладно ця теза прописана в політичній програмі партії, де міститься розділ «Світове українство», а співпраця з українською діаспорою названа стратегічним напрямом політики держави. Важливо, що документ наголошує на необхідності розроблення та реалізації Програми повернення українців на Батьківщину, в якій має бути передбачено створення реінтеграційних консультаційних центрів, сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Що ж до трудових мігрантів, які вирішують залишитись у країнах свого нинішнього проживання, зазначена політична програма передбачає втілення системи захисту їхніх прав за кордоном, зокрема реалізації виборчих прав, права на соціальний захист та пенсійне забезпечення.

Варто наголосити, що «Європейська солідарність» – єдина парламентська партія, яка у своїх політичних документах вказала на необхідність забезпечення реалізації виборчих прав українців за кордоном. Це не дивно, оскільки саме по закордонному виборчому округу на виборах 2019 р. за неї проголосувала більшість виборців. Та й результати попередніх виборів засвідчують, що українці за кордоном здебільшого орієнтовані на підтримку прозахідних, проєвропейських сил. Зазначимо, що результати голосування мігрантів великою мірою пояснюють недостатню увагу більшості політиків до міграційних питань. Адже мігранти не є їхніми виборцями, до того ж вплив голосування за кордоном на результати виборів в

Україні – мінімальний. Хоча у списках виборців по закордонному виборчому округу зафіксовано понад півмільйона осіб, кількість тих, хто взяв участь у голосуванні на виборах Президента України 2019 р., ледь перевищує 10 %. Участь закордонних виборців у виборах народних депутатів ще менша. Частково це пов'язано з тим, що згідно з чинним законодавством українці за кордоном можуть голосувати лише за політичні партії, проте позбавлені можливості обирати депутатів від мажоритарних округів, що значно зменшує їхню зацікавленість брати участі у виборах. Однак основна причина – труднощі реалізації виборчого права громадян, які перебувають за кордоном.

Це і невелика кількість виборчих дільниць, і їхня низька пропускну спроможність, і віддаленість від місць проживання мігрантів, у зв'язку з чим необхідно витратити багато часу та грошей, щоб дістатися до пунктів голосування. Причому здійснити подорож до посольства чи консульства України, де розташовуються виборчі дільниці, потрібно неодноразово – спочатку для внесення до реєстру виборців, потім для голосування. Виборче законодавство прямо не належить до інструментів регулювання міграційних процесів.

Водночас, виходячи з основної мети міграційної політики держави, що полягає, як випливає із Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [21], у скороченні виїзду і сприянні поверненню додому, залучення мігрантів до суспільного життя на Батьківщині є важливою умовою досягнення бажаного результату, а участь у виборах – чи не найважливішим його інструментом.

У зв'язку з цим усе більше країн світу залучають своїх громадян за кордоном до участі у виборчому процесі, забезпечуючи їм умови не лише для реалізації активного виборчого права, а й надаючи пасивне, тобто можливість надсилати до парламенту своїх представників (пасивним виборчим правом мігранти користуються в Італії, Молдові, Португалії, Румунії, Франції та інших країнах).

ВИСНОВКИ

В результаті всього вищевикладеного можемо зробити висновки про те, що державна міграційна політика являє собою сукупність заходів (комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних), які включають процес прийняття управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, міграційних викликів та загроз, впорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які мають регулюватись державною владою. Також державна міграційна політика демонструє взаємозв'язок і взаємозалежність внутрішньої та зовнішньої політики держави, що проявляється у специфічній особливості міграційних процесів.

Отже, тимчасова міграція українських громадян у пошуках безпеки набула в 2022 р. масового характеру. Переважна кількість мігрантів шукає прихистку в країнах Європи. Водночас чимало українців опинились на території держави-агресора, і не завжди добровільно.

На відміну від реалій РФ, міграція українців у країни ЄС має адекватний правовий супровід, що гарантує право на поселення, роботу, освіту. Правом на працевлаштування українські мігранти охоче користуються, адже це значною мірою люди працездатного віку, передовсім жінки. Наразі темпи виїзду за кордон сповільнилися. Але продовження війни може спричинити подальшу міграцію українського населення за кордон, її інтенсивність і напрями залежатимуть від багатьох чинників, серед яких:

- розширення чи звуження ареалу бойових дій;
- прогрес у деокупації решти тимчасово захоплених територій;
- стійкість місцевої критичної інфраструктури;
- безпосередні обстріли російськими військами населених пунктів;
- виникнення кризових явищ техногенного або природного характеру;
- рівень соціально-економічного відновлення звільнених територій;

- зміни на ринку праці та в економічній структурі різних регіонів України.

За десять місяців війни в Польщі, Німеччині та інших країнах Європи почала формуватись українська діаспора четвертої хвилі міграції, яка різниться як за мотивами, так і за статеві-віковою структурою, рівнями освіти, кваліфікації. Мільйони українців уже повернулися з-за кордону протягом 2022 р.

Можливості повернення на Батьківщину громадян України з країн тимчасового перебування розглядаються в середньо- й довготерміновій перспективі. Вони значною мірою залежать від умов, на яких зможуть об'єднатися родини – в Україні чи за кордоном.

Повернення українських громадян до місць попереднього проживання та реєстрації в Україні великою мірою залежить також від:

- подальшого розвитку безпекової ситуації й тривалості війни;
- загальної соціально-економічної ситуації в Україні;
- можливості розв'язання проблем подальшого працевлаштування;
- змін умов прийому українців у країнах тимчасового перебування;
- відновлення в Україні соціальної інфраструктури, пошкодженого житла;
- загальних перспектив розвитку країни, бачення безпечного майбутнього;
- упровадження інституційних механізмів роботи з максимальною кількістю мігрантів, діаспор та потенційних репатріантів у всьому світі, щоб громадяни, перебуваючи за кордоном, відчували свою важливість для держави, мали бажання робити корисні справи для України, як у самій країні, так і за її межами.

Внутрішньо переміщені особи тимчасово втратили можливість повернення на території свого постійного проживання і можуть не отримати такої змоги (від кількох місяців до року) навіть після завершення активних

бойових дій. Близько третини ВПО планують залишитися в місцях тимчасового перебування, тому необхідно вже сьогодні сприяти соціалізації ВПО в нових умовах, залучати людський потенціал ВПО в регіональну економіку приймаючих регіонів, організовувати їхній побут і працевлаштування.

Також актуальним є оцінювання поточного трудових ресурсного потенціалу Західного регіону України (територія, куди найчастіше прямують ВПО) та сприяння залученню людського капіталу ВПО в рамках регіональної економіки.

Українським важливим для забезпечення можливостей результативного працевлаштування внутрішньо переміщених осіб є налагодження координаційних зв'язків з релокованими підприємствами щодо потреби у кваліфікованих працівниках (за професіями), організація професійного навчання, залучення органів місцевого самоврядування, організацій роботодавців до визначення структури потреби в робочій силі (за професіями). Окрему увагу потрібно звернути на заходи, що стосуються культурної інтеграції ВПО на територіях перебування, оскільки ВПО внаслідок вимушеної міграції опинились у незнайомих для них соціальних та культурних умовах перебування.

Необхідна цілеспрямована культурна робота, яка була би спрямована на ознайомлення з історико-культурними традиціями місцевості перебування і взаєморозуміння з місцевими жителями. Налагодження такої роботи за фінансової підтримки Українського культурного фонду та організаційної участі місцевих органів самоврядування сприятиме пом'якшенню соціально-психологічних наслідків вимушеної міграції внутрішньо переміщених осіб та залученню їх до соціально-економічного життя регіонів / громад-реципієнтів.

Доведено, що міжнародна міграція впливає на економічну безпеку країни. Це відбувається за допомогою декількох основних механізмів, серед яких ринок робочої сили, середній рівень заробітної плати в країні та грошові перекази мігрантів. Було встановлено, що не існує універсальної залежності

між припливом мігрантів та економічною безпекою, для кожної країни вона буде індивідуальною, що визначатиметься внутрішньою економічною ситуацією.

Аналіз державної міграційної політики країн ЄС дозволив встановити, що криза біженців викликала необхідність створення міжнародних норм та принципів формування внутрішньої міграційної політики. Для вирішення міграційної кризи країнам ЄС необхідно створити спільний підхід до основних напрямів залучення іммігрантів, виробити спільну політику щодо біженців та врегулювати проблеми з економічною безпекою, що виникли в результаті кризи біженців. На нашу думку, основним принципами державної міграційної політики повинні бути транспарентність, наявність ефективних механізмів для надання громадянства мігрантам з високим рівнем кваліфікації, що значно посилить інноваційну складову та підприємцям, які готові інвестувати в розвиток національної економіки, боротьба з нелегальною міграцією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вивоваров В. В. Кримінологічний аналіз світової нелегальної міграції: український аспект. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2019. № 1. С. 195-199.
2. Мота А. Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами державної прикордонної служби України: адміністративноправовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.07. Львів, 2019. 41 с.
3. Муц Л. Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика: дис. ... д-ра наук з державного управління: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2019. 475 с.
4. Сидорчук О. Г. Міграційні тенденції в Україні: безпековий аспект. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 1 (21). С. 1-12.
5. Фітісова А. В. Роль міграційної статистики для реалізації стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Євростату). Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.). Київ: НІСД, 2019. С.57- 62.
6. Хомишин І. Причини та наслідки освітніх міграцій. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2018. № 905. С. 109-116
7. Шапоренко О. І. Державна міграційна політика: шляхи регулювання та принципи. Право та державне управління. 2019. № 2 (35). Том 2. С. 252-257.
8. Czaika M. The globalization of migration: Has the world become more migratory? // International Migration Review. 2014. Т. 48. №. 2. С. 283-323
9. Estevens J. Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies //Comparative migration studies. 2018. Т. 6. №. 1. С. 1-21.

10. Верховна Рада України. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». Київ, 2022. 13 с. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1527959>
11. До України в 2020 році надійшов рекордний обсяг грошових переказів. URL: <https://www.dw.com/uk>
12. За перші три місяці 2023 року на Сумщині оформлено більше 24 тисяч біометричних паспортних документів. URL.: <https://dmsu.gov.ua/news/region/14003.html>
13. Закон України «Про закордонних українців», від 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>
14. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>
15. Закон України «Про освіту», від 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
16. Міграція та соціально-політичні настрої під час повномасштабної війни Росії проти України – дванадцята хвиля дослідження / Gradus. URL: https://gradus.app/documents/317/Gradus_EU_wave_12_UA.pdf
17. Настрої та оцінки українських біженців (липень – серпень 2022 р.) / Центр Разумкова. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/nastroi-ta-otsinky-ukrainskykh-bizhentsiv-lypenserpenn-2022p>
18. Про затвердження Положення про національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 р. № 1073. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1073-2017-%D0%BF#n12>
19. Про затвердження Порядку фіксації біометричних даних іноземців та осіб без громадянства під час прикордонного контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон та у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, а також здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 24.04.2019 р. № 310. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0496-19#Text>

20. Про роботу міграційної служби Сумської області в напрямку протидії нерегульованій міграції у лютому 2023 року. URL.: https://www.facebook.com/udmssm/?locale=ru_RU
21. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
22. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання та упередження негативних наслідків масової трудової міграції українців за кордон від 06.05.2019 № 10272. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65898
23. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного захисту трудових мігрантів від 18.06.2019 № 10383. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66084
24. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення державної підтримки українців за кордоном від 14.03.2019 № 10153. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65678
25. Ситуація з біженцями в Україні / Портал оперативних даних про біженців УВКБ ООН. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
26. Тікати чи зимувати. Як російські ракетні удари вплинули на бажання українців виїхати працювати за кордон. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/economics/trudova-migraciya-ta-bizhenci-skilki-ukrajinok-ladni-vijihati-za-kordon-ciyejizimi-opituvannya-50278124.html>
27. Трудова міграція – найбільший виклик для майбутньої влади. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3127424/trudova_migratsiya_nayibilshyyi_vyklyk_dlya_mayibutnoyi_vlady_bahmatyuk
28. Трудова міграція з України є нормальним процесом інтеграції в європейський ринок праці – Порошенко. УНІАН. 2018. 05 квіт. URL:

<https://www.unian.ua/economics/other/10070141-ce-normalniy-proces-poroshenkone-bachit-problem-u-trudoviy-migraciji-z-ukrajini.html>

29. У яких умовах та чиїм коштом проживають українські біженці у Польщі. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/uyakih-vidah-zhitla-zhivut-ukrajinski-bizhenci-u-polshchi-ta-hto-za-kogo-platit-doslidzhennya-50284267.html>

30. Українських біженців стало менше в Польщі, Німеччині та Франції і збільшало в Ірландії, Данії та на Кіпрі. Дзеркало тижня. Україна. URL: <https://zn.ua/ukr/WORLD/ukrajinskikh-bizhentsiv-stalo-menshe-v-polshchinimechchini-ta-frantsiji-i-pobilshalo-v-irlandiji-daniji-ta-na-kipri.html>

31. Українці платять більше податків у Польщі, ніж країна витрачає на біженців, Anna Bałakyr, 2022. 31 жовт. LWÓW. URL: <https://ukrayina.pl/ukrayina/7,183830,29091034,1059-1082-1088-1072-1111-1085-1094-1110-1087-1083-1072-1090-1103-1090-1100.html>

32. Через коронавірус мігранти в Польщі все менше думають про заробітки в Німеччині. URL: <https://naszwybir.pl/doslidzhennya-cherez-koronavirus-migrantyv-polshhi-vse-menshe-dumayut-pro-zarobitky-v-nimechchyni/>

33. Чисельність населення по районах Сумської області на 1 лютого 2022 року. URL.: <http://sumy.ukrstat.gov.ua/?menu=99&level=3>

34. Commission Staff Working Document. SWD (2020) 207 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601291023467&uri=SWD%3A2020%3A207%3AFIN>

35. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum COM/2020/609 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

36. 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://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0051>

37. 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/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0082>
38. Increase in foreign workers despite coronavirus, stats show. URL: <https://www.thefirstnews.com/article/increase-in-foreign-workers-despite-coronavirus-stats-show-19028>
39. New Pact on Migration and Asylum. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706
40. Statistics on migration to Europe. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en
41. Ukraine Situation Flash Update #34. November 2022 / The United Nations High Commissioner for Refugees website. URL: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/96593>
42. *Мищенко О.В.* Державне управління у сфері міграції в контексті реалізації стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. *Суспільство та наука у воєнний час: проблеми та особливості розвитку: матеріали I Міжнародної студентської наукової конференції, м. Білгород-Дністровський, 14 липня, 2023 рік / ГО «Молодіжна наукова ліга».*— Вінниця: ГО «Європейська наукова платформа», 2023. С.20-23.
- 43.