

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ

НАУКОВО-ПРАКТИЧНОЇ

КОНФЕРЕНЦІЇ

НІСД NISS

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

# **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Збірник матеріалів науково-практичної конференції

(19 грудня 2019 року, м. Київ)

Київ 2019

УДК 325.54:303.45(477)

П 78

Електронну версію видання розміщено на: <http://niss.gov.ua>

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

**Упорядник:**

*О. А. Малиновська*, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, заслужений діяч науки і техніки України

П 78

**Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України** : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. – Київ : НІСД, 2019. – 108 с.

ISBN 978-966-554-318-3

Збірник містить тези доповідей, підготовлених до науково-практичної конференції «Проблеми реалізації державної міграційної політики України», організатором якої виступив Національний інститут стратегічних досліджень. Опубліковані матеріали присвячені широкому спектру проблем у сфері міграції, зокрема, регулюванню трудової міграції за кордон, удосконаленню законодавства про громадянство, інтеграції іммігрантів та запобіганню нелегальній міграції в Україну, розвитку міграційної статистики тощо.

Для державних службовців, які працюють у сфері імплементації державної міграційної політики, науковців, викладачів, студентів.

**УДК 325.54:303.45(477)**

ISBN 978-966-554-318-3

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2019

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>Малиновська О. А.</b> Глобальна угода щодо міграції та удосконалення міграційної політики України .....	9
<b>Гнатюк Т. О.</b> Стратегія державної міграційної політики України: у фокусі – трудові мігранти .....	15
<b>Борисов О. С.</b> Державна міграційна політика України та забезпечення захисту прав громадян України, які працюють і проживають за кордоном.....	21
<b>Циватий В. Г.</b> Міграційна політика України та інтелектуальна міграція в поліцентричному світі XXI століття: інституціональний і стратегічний дискурси .....	26
<b>Суботенко В. П.</b> Стратегія державної міграційної політики України та політика держави у сфері громадянства .....	32
<b>Селешук Г. П.</b> Соціальний капітал спільнот українських трудових мігрантів на етапі п'ятої хвилі міграції.....	42
<b>Майданік І. П.</b> Зміна громадянства як точка неповернення на батьківщину для трудових мігрантів з України.....	47
<b>Антонова О. Р.</b> Організаційно-правові виміри культурної орієнтації людини в умовах еміграції .....	53
<b>Фітісова А. В.</b> Роль міграційної статистики для реалізації Стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Євростату).....	57
<b>Позняк О. В.</b> Проблеми реалізації імміграційної політики України.....	63
<b>Жураковська Л. А.</b> Міжнародний досвід залучення іноземних студентів на ринок праці та доцільність його використання в Україні .....	68
<b>Орловська Н. А.</b> Актуальні питання запобігання нелегальній трудовій міграції у контексті Стратегії державної міграційної політики України .....	73

<b>Марцинюк М. П.</b> Питання соціальної інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні .....	77
<b>Купрієнко Д. А.</b> Безпекові пріоритети України у сфері інтегрованого управління кордонами.....	81
<b>Івашков Ю. Б., Івашкова Т. О.</b> Правові основи здійснення реадмісії.....	86
<b>Мартянова Р. А.</b> Специфіка забезпечення виконання угод про реадмісію як дієвий інструмент державного управління міграційними процесами.....	89
<b>Мота А. Ф.</b> Особливості загальнопрофілактичної діяльності з протидії нелегальній міграції.....	93
<b>Пазій Б. А.</b> Потенційні та реалізовані загрози неврегульованої міграції .....	98
<b>Корольов В. О., Здоровило І. В.</b> Державна прикордонна служба України як суб'єкт протидії нелегальній міграції.....	102

## ВСТУП

Після здобуття незалежності раніше відокремлена від зовнішнього світу «залізною завісою» Україна інтегрувалася в глобальні процеси, у тому числі й міграційні, причому в умовах, коли міжнародні переміщення населення значно інтенсифікувалися. Країна водночас і приймала, і віддавала населення, використовувалася мігрантами для транзиту. Водночас найбільш масовим та важливим для соціально-економічного та демографічного розвитку країни міграційним потоком був і залишається виїзд громадян за кордон із метою працевлаштування. В умовах перманентної економічної кризи та значного відставання України в рівнях життя та оплати праці від інших держав Європи трудова міграція набула поширення як стратегія підвищення добробуту багатьох українських домогосподарств. Складність регулювання різнохарактерних та різноспрямованих міграційних потоків вимагала продуманої міграційної політики, впровадження надійних законодавчих та інституційних механізмів її реалізації.

Перші спроби концептуально визначитися, яка міграційна політика потрібна державі, якими мають бути її цілі та напрями, датуються ще кінцем 1990-х років, коли в указах Президента України щодо засад соціальної політики згадувалися також і основні завдання держави у сфері міграції. Оскільки відповідно до Конституції України (стаття 92) питання міграційної політики мають регулюватися виключно законами, упродовж першого десятиліття 2000-х років було здійснено кілька спроб ухвалити в парламенті основні засади міграційної політики держави, проте жоден із законопроектів, що їх містив, не був підтриманий. Така ситуація зумовила появу дово-

лі невітшних висновків Ради безпеки і оборони України, яка кілька разів розглядала відповідні питання. В одному з рішень зазначалося, що міграційна політика держави залишається концептуально невизначеною, а її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини відсутні<sup>1</sup>.

За умов нездатності парламенту ухвалити рішення, спрямовані на удосконалення міграційної політики, вирішальним мотивом для її подальшого розвитку став зовнішній чинник. У листопаді 2010 р. Україні було надано План дій із лібералізації візового режиму, де численні позиції присвячувалися міграції. Зокрема, на першому етапі виконання Плану було передбачено «схвалення Національної стратегії управління міграцією».

На виконання цього пункту в травні 2011 р. було затверджено Концепцію державної міграційної політики України в спосіб видання Указу Президента що, вочевидь, диктувалося бажанням уникнути (враховуючи попередній досвід) тривалої і складної процедури проходження документа через парламент. Проте Концепція, яку отримала Україна, була лише формальним виконанням вимог Плану дій і, на жаль, не свідчила про усвідомлення наслідків міграційних проблем владою та суспільством. Вона являла собою зведений план заходів різних міністерств і відомств, позбавлений стратегічного спрямування. Їй бракувало загальної ідеї, врахування особливостей міграційної ситуації й зумовлених нею викликів. Невизначеними залишалися цілі, яких держава планувала досягти засобами міграційної політики. Бракувало в Концепції і зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, зокрема з тими, які мають ключове значення для розвитку міграційних процесів, а саме: стратегіями соціально-економічного та демографічного розвитку. Замість того, щоби стати дороговказом для суспільства, Концепція в окремих випадках сприяла його дезорієнтації. Наприклад, у стратегічних напрямках реалізації міграційної політики йшлося про «створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливало, що односторонньо важлива теза про сприяння поверненню мігрантів не стосувалася ані працівників-мігрантів, оскільки вони перебувають у зару-

---

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності»: Указ Президента України від 20 липня 2007 р. № 657.

біжних країнах тимчасово, ані «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які, хоча й живуть у зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України.

Фахівці серйозно критикували Концепцію державної міграційної політики 2011 р., а через кілька років міграційні чинники у світі та в Україні суттєво змінилися. Унаслідок гібридної російської агресії проти України, спричинених нею масових внутрішніх переміщень населення, набуття чинності Угодою про асоціацію з Європейським Союзом та переорієнтації вектора міграції українців у західному напрямі, значного посилення міграційного тиску на Європу тощо виникла нагальна потреба в осучасненні підходів до регулювання міграційних процесів

Улітку 2017 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року<sup>1</sup>, яка, порівняно з попередніми спробами концептуального осмислення міграційної політики держави, відзначається більш глибоким і комплексним підходом. Вона містить низку нових і прогресивних елементів, про які в попередніх політичних документах практично не йшлося. Зокрема, документом передбачається знизити адміністративні бар'єри для свободи пересування населення України, переглянути дозвільний характер оформлення документів для виїзду/залишення за кордоном. Висувається завдання зі сприяння реінтеграції українських мігрантів, які повертаються, розвитку співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Відповідно до потреб економічного та соціального розвитку держави в Стратегії передбачено залучення висококваліфікованих іноземних фахівців, створення умов для продовження терміну проживання іноземних студентів в Україні після завершення навчання. Окрему увагу приділено інтеграції іммігрантів в українське суспільство як двосторонньому процесу, у якому беруть участь і мігранти і місцеве населення. Пропонується запровадити механізм та програми урегулювання статусу нелегальних мігрантів, які проживають у країні впродовж тривалого часу, мають сім'ю та роботу, не вчинили серйозних порушень закону, не можуть із гуманітарних міркувань бути видворені. Важливе місце в Стратегії приділено удосконаленню

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>



обліку, інформаційному та статистичному забезпеченню міграційної політики, а також удосконаленню координації діяльності різних відомств, що, безумовно, є позитивними зрушеннями в розробці документа.

Утім, порівняно з глибоким змістовним наповненням Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, План дій із її реалізації видається поверхневим і слабо деталізованим, у ньому бракує конкретних заходів, здатних забезпечити досягнення задекларованих цілей. У зв'язку з цим група фахівців, представників державних органів, наукових установ, неурядових організацій тощо провела під час роботи Експертної ради з питань міграційної політики Національного інституту стратегічних досліджень дискусію навколо Плану заходів із реалізації Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року, що дала змогу виявити найбільш актуальні питання у відповідній сфері та сформулювати пропозиції щодо їх розв'язання. Напрацювання членів Експертної ради, так само як і інших відомих фахівців із міграційних питань, були представлені на науково-практичній конференції «Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України», яка відбулася 19 грудня 2019 року в Національному інституті стратегічних досліджень.

*Олена Малиновська,  
доктор наук з державного управління,  
старший науковий співробітник,  
головний науковий співробітник  
відділу соціальної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень*

**Малиновська Олена Анатоліївна,**  
доктор наук з державного управління,  
головний науковий співробітник  
відділу соціальної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

## **ГЛОБАЛЬНА УГОДА ЩОДО МІГРАЦІЇ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

За даними ООН, у світі налічується 272 млн мігрантів, на 100 млн більше, ніж на початку століття. Внаслідок глобалізації світової економіки, економічних та демографічних диспропорцій, змін клімату тощо інтенсивність міжнародних переміщень і надалі збільшуватимуться. Наслідки міжнародної міграції амбівалентні. З одного боку, вона є джерелом економічного зростання, зменшує нерівність і забезпечує зв'язок між різними суспільствами. Мігранти створюють понад 10 % світового ВВП. У країнах призначення вони займають робочі місця, які не вдається заповнити за рахунок місцевих кадрів, і тим самим стимулюють економічну активність. Країни походження отримують щорічно до 600 млрд доларів переказів від мігрантів, що є важливим додатковим джерелом розвитку і втричі перевищує обсяги міжнародної допомоги. Разом із тим, міграція викликає соціальну й політичну напруженість, а часом і людські трагедії. У спробі перетнути моря чи пустелі, щоби досягнути своєї мети, з 2000 р., за оцінками, загинули щонайменше 60 тис. осіб. Майже шість мільйонів мігрантів зайняті примусовою працею, причому найчастіше в розвинених країнах.

Внаслідок усвідомлення вигод від міграції, як і пов'язаних із нею ризиків, значення належного регулювання міграційних процесів зростає. Оскільки міграція за своєю суттю є міжнародним явищем, закономірно розвиваються не лише національні, а й міжнародні інструменти в цій сфері.

Ще у 1994 р. під час Всесвітньої конференції з народонаселення в Каїрі проблема міграції обговорювалася як глобальна, була висунута ініціатива скликання всесвітнього форуму з цього питання. Проте винести цю проблему на найвищий рівень вдалося лише у 2006 р. в

рамках 61-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН. Другий Глобальний діалог із питань міграції відбувся 2013 р. і збігся в часі з дебатами щодо порядку денного в області розвитку на період після 2015 р. Якщо в Цілях тисячоліття, тобто основному дороговказі розвитку людства, розрахованому на перші п'ятнадцять років XXI ст., ні внутрішні, ні зовнішні міграції не згадувалися, у Порядку денному сталого розвитку до 2030 року, ухваленому Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 р., держави – члени ООН погодилися, що людська мобільність є одним із ключових чинників прогресу. Значна частина сформованих у Декларації цілей та завдань безпосередньо стосувалися міграції. Серед них сприяння впорядкованій, безпечній, законній і відповідальній міграції, у т. ч. за допомогою планованої та добре продуманої міграційної політики; запобігання насильству, торгівлі людьми, примусовій праці; забезпечення людей незалежно від міграційного статусу документами, що посвідчують особу; забезпечення трудових прав і належних умов праці для працівників-мігрантів; зменшення операційних витрат, пов'язаних із міжнародними переказами, до щонайбільше 3 % та ліквідація каналів переказів, де ці витрати перевищують 5 %; збільшення кількості стипендій, які надаються вихідцям із країн, що розвиваються, для навчання в розвинених країнах [1]. Не менш важливі в контексті міжнародної міграції цілі стосовно подолання злиденності та соціального виключення, забезпечення гендерної рівності, протидії дискримінації тощо.

У вересні 2016 р. у Нью-Йорку керівники 193 країн ООН ухвалили Нью-Йоркську декларацію щодо біженців та мігрантів, де було висунуто завдання досягнення глобальних домовленостей у сфері регулювання міжнародних міграцій, вироблення спільних стандартів поведінки з мігрантами та біженцями, їх затвердження міжнародно-правовим документом [2].

Дворічна підготовча робота дала змогу винести на розгляд Генеральної Асамблеї ООН у грудні 2018 р. Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію [3]. Він заснований на принципах державного суверенітету, недискримінації, поваги до прав людини, розподілу відповідальності та розвитку міжнародного співробітництва, а також на усвідомленні того факту, що незалежно від будь-яких політичних та економічних обставин усі держави світу зацікавлені в тому, щоби міграція була законною та безпечною, а права мігрантів поважали.

Пакт містить 23 цілі з управління міграцією на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях. Серед них – збір точних даних для формування політики; зменшення чинників, які примушують людей виїжджати зі своїх країн; підвищення доступності легальних шляхів міграції; скоординована протидія незаконному ввезенню мігрантів та запобігання торгівлі людьми; усунення всіх форм дискримінації; сприяння швидким, дешевим та безпечним грошовим переказам; зміцнення міжнародного співробітництва та глобального партнерства тощо. Із числа 193 країн – членів ООН за ухвалення Пакту проголосували 152, 12 країн утрималися, серед них такі члени ЄС, як Австрія, Болгарія, Італія, Латвія, Румунія, Словаччина, а також Австралія, Домініканська Республіка, Чилі, Швейцарія. П'ять держав, а саме: США, Угорщина, Ізраїль, Чехія та Польща, висловилися проти.

У деяких державах питання Глобального договору про міграцію перетворилося на ключове в політичній боротьбі. У Бельгії воно призвело до урядової кризи та відставки уряду. На знак протесту проти відмови своєї країни від підписання пакту подав у відставку міністр закордонних справ Словаччини. Підпис Бразилії, яка підтримала Договір, внаслідок виборів та зміни влади було відкликано вже в січні 2019 р.

Противники Договору заявляли, що його положення порушують державний суверенітет, що держави самостійно мають вирішувати, кого й на яких умовах допускати на свою територію. Закидали також відсутність чіткої межі між легальною та нелегальною міграцією. Застереження викликали й заклики до спільної відповідальності. Так, Російська Федерація хоча й підписала Договір, проте відкинула цю концепцію, оскільки, на думку РФ, тягар прийому вимушених мігрантів мають нести лише ті країни, політика яких призвела до міграційної кризи.

Попри те, що делегація України брала участь у всіх раундах опрацювання проекту Договору й суттєвих зауважень до його змісту не висловлювала, напередодні його підписання в спільній заяві Міністерства закордонних справ та Державної міграційної служби було сказано, що наша держава наразі утримується від його підтримки й розгляне можливість приєднання до Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію на іншому етапі за сприятливіших умов [4]. Така позиція мотивувалася тим, що внаслідок агресії та війни Україна змушена опікуватися майже 1,5 млн внутрішньо перемі-

щених осіб, що вимагає значних зусиль та ресурсів. При цьому підкреслювалось, що Україна й надалі буде виконувати свої зобов'язання щодо прийому біженців, реадмісії, міжнародної співпраці в міграційній сфері, зокрема з Міжнародною організацією з міграції.

Надана МЗС та ДМС аргументація, однак, виглядає надуманою, оскільки Глобальний договір не стосується недобровільних внутрішніх переміщень, а той факт, що Україна наразі є чи не найбільшим постачальником трудових мігрантів у Європі, мав би, навпаки, спонукати країну щонайактивніше брати участь у міжнародних зусиллях, спрямованих на впорядкування міграції та захист прав мігрантів. Можна припустити, що дійсна причина відмови від підтримки Пакту полягає в тому, що Україна розділяє побоювання своїх стратегічних партнерів, зокрема США та Польщі, щодо можливої втрати частини суверенітету в питаннях міграції та контролю кордону в разі його підписання.

Такі побоювання, однак, видаються передчасними й невмотивованими. Як і всі інші документи ООН, Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію розроблений на основі копінткого аналізу наявних міграційних проблем та найкращих практик їх розв'язання в різних країнах. Він є результатом компромісу, враховує різні позиції й не містить категоричних вимог. Більше того, цей Договір не має юридично-зобов'язуючої сили, не передбачає ратифікації, тобто не є обов'язковим для виконання. Його значення в іншому. Це квінтесенція сучасної політологічної думки у сфері міграції. Він містить орієнтири розвитку міжнародної та національної міграційної політики, мінімальних стандартів поводження з мігрантами. Саме тому до Договору приєдналася більшість країн світу. А ті, які цього не зробили, як зазначала канцлер Німеччини Ангела Меркель, просто не вивчили його змісту.

Крім оцінки значення міграції для світової спільноти та формулювання цілей міграційної політики, у Пакті містяться розгорнуті рекомендації щодо заходів, спрямованих на їх досягнення. Широке громадське обговорення Договору, яке, на жаль, в Україні не відбулося, детальне вивчення та аналіз його положень могли б неабияк сприяти в справі удосконалення міграційної політики держави, пошуку шляхів розв'язання конкретних проблем у міграційній сфері.

У рамках цієї статті немає можливості зупинитися на всіх задекларованих у Договорі цілях та десятках запропонованих із їх досягнення заходів. Для прикладу розглянемо лише одну з них – збір та

використання точних даних про міграцію, що не випадково зазначена в Пакті під номером один, адже без знання проблеми неможливе прийняття адекватних політичних рішень. Для України, де політики та високопосадовці оперують такими різними цифрами щодо чисельності українських трудових мігрантів за кордоном, що не може не виникнути питання, наскільки правильним є уявлення влади про обсяги найважливішого міграційного потоку, актуальність удосконалення міграційної статистики очевидна.

Для розв'язання цієї проблеми Глобальний договір про безпечну, впорядковану та законну міграцію пропонує зміцнити фактологічну базу щодо міжнародної міграції, вдосконалювати та інвестувати в збір, аналіз та поширення точних, надійних, порівнянних даних, згрупованих за статтю, віком, міграційним статусом та іншими важливими характеристиками, забезпечуючи при цьому конфіденційність та захист персональних даних, а також проводити наукові дослідження, спрямовані на формування політики та добре поінформованого публічного дискурсу.

З цією метою необхідно, як це зазначено в Договорі:

- розробити та запровадити комплексну стратегію вдосконалення міграційних даних;
- забезпечити порівнянність та сумісність національних даних на міжнародному рівні;
- розвинути спроможність щодо збору, аналізу та розповсюдження даних;
- виявляти нові джерела інформації, включно з великими даними;
- заохочувати міжвідомчу співпрацю з метою уникнення дублювання;
- створювати та зміцнювати дослідницькі та навчальні центри з питань міграції з метою вивчення передового досвіду, економічних, соціальних та політичних переваг та викликів міграції, причин та мотивів переміщень, внеску мігрантів у розвиток;
- починаючи з 2020 р. передбачити питання, пов'язані з міграцією, у переписах населення, зокрема щодо країни народження, країни народження батьків, країни громадянства, країни, у якій проживала особа за п'ять років до проведення перепису, останньої дати прибуття до місця нинішнього проживання та причин міграції;

- додати стандартизовані модулі щодо міграції в опитування домогосподарств та робочої сили з метою збору інформації про соціальну та економічну інтеграцію мігрантів;
- посилити співпрацю між підрозділами державних органів, відповідальними за міграційні дані, та національним статистичним управлінням із метою формування міграційної статистики, у тому числі шляхом використання адміністративних даних про відмітки прикордонної служби при перетині кордону, візи, дозволи на проживання, записи в реєстрах населення тощо;
- розробляти та використовувати міграційні профілі, що містять інформацію про всі пов'язані з міграцією аспекти, у тому числі потреби ринку праці, економічні, екологічні та соціальні наслідки міграції, витрати на переказ коштів, доступ мігрантів до соціальних послуг, охорони здоров'я, їхні потреби з метою розвитку міграційної політики, заснованої на фактах;
- співпрацювати з відповідними зацікавленими сторонами в країнах походження та призначення мігрантів.

Наведений перелік цілком відповідає потребам України й однозначно переконує в доцільності та необхідності творчого використання Глобального договору про безпечну, впорядковану та законну міграцію для удосконалення міграційної політики України.

### **Список використаних джерел:**

1. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/285/75/PDF/N1528575.pdf?OpenElement>
2. Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/283/52/PDF/N1628352.pdf?OpenElement>
3. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 19 декабря 2018 года 73/195. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=R](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195&Lang=R)
4. Спільний коментар МЗС України і ДМС України у зв'язку із проведенням Конференції ООН для прийняття Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію (10–11 грудня 2018 р., м. Марракеш, Марокко) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299-spilnyj-komentar-mzs-ukrajini-i-derzhavnoji-migracijnoji-sluzhbi-ukrajini-u-zvjazku-iz-provedennjam-konferenciji-onn-dlya-prijnyattja-globalynoji-ugodi-pro-bezpechnu-vporjadkovanu-ta-zakonnu-migraciju-10-11-grudnya-2018-r-m-marrakesh-marokko>

**Гнатюк Тетяна Олегівна,**  
кандидат політичних наук,  
старший науковий співробітник  
сектору міграційних досліджень  
Інституту демографії та соціальних  
досліджень ім. М. В. Птухи НАН України

## **СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: У ФОКУСІ – ТРУДОВІ МІГРАНТИ**

Трудова міграція українських громадян визнається Стратегією міграційної політики України [6] як явище, що має масовий характер та здійснює різнобічний вплив на суспільство та державу. За різними джерелами обсяг української трудової міграції оцінюється від 1,5 до 5 млн осіб. Втім, найбільш достовірною видається цифра у 3 млн осіб [3, с. 14] – це чисельність українців, які одночасно працюють за кордоном, що розрахована відповідно до кількості осіб, які сплачують податки в Україні, обсягів незареєстрованої зайнятості та можливих помилок обліку.

Стратегія передбачає заходи з підтримки трудових мігрантів протягом усього міграційного циклу: від наміру та збору інформації стосовно працевлаштування за кордоном до повернення в Україну. Водночас, реалізація окремих положень Стратегії щодо трудових мігрантів стикається з певними складнощами й потребує доопрацювання.

*Підвищення рівня обізнаності населення України щодо трудової експлуатації.* Одним із завдань Стратегії в напрямі зменшення негативних наслідків трудової міграції є підвищення рівня обізнаності громадськості щодо можливостей міграції (Ціль 2), що передбачає, серед іншого, інформування про ризики незаконної міграції, випадки торгівлі людьми та необхідність легального працевлаштування.



Виконання цього завдання внесено до Плану заходів на 2018–2021 рр. щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [5] у вигляді проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення України (захід 19). Втім, таке формулювання видається занадто абстрактним та поверховим. Доцільним є створення чіткого переліку необхідної інформації, яка має надаватися громадянам за запитом та доводитися до відома суспільства.

Трудова експлуатація українських громадян за кордоном стає все більше поширеним явищем. За даними Міжнародної організації з міграції (МОМ) [7], починаючи з 2010 р. частка постраждалих від трудової експлуатації серед виявлених МОМ жертв торгівлі людьми становила понад 50 %, а з 2014 р. – більше 90 %. Крім того, за останні 10 років у середньому частка постраждалих чоловіків від не сексуальної та змішаної форм експлуатації становила 58 % та 12 % відповідно.

Міжнародною організацією праці (МОП) розроблено перелік індикаторів торгівлі дорослими та дітьми для трудової експлуатації [11], які поділені за ступенем інтенсивності на сильні, середні та слабкі.

Результати трьох модульних вибіркового обстежень із питань трудової міграції, які були проведені в Україні у 2008, 2012 та 2017 рр. [1, 2, 12], дають змогу проаналізувати рівень трудової експлуатації українських трудових мігрантів відповідно до індикаторів МОП (Табл. 1).

**Таблиця 1. Частка українських трудових мігрантів, які стикалися з трудовою експлуатацією, згідно з індикаторами МОП та їхніми відповідниками в модульних вибіркового обстеженнях із питань трудової міграції в Україні**

Рівень індикатора	Індикатори МОП	Відповідні індикатори модульних вибіркового обстежень із питань трудової міграції в Україні	Частка українських трудових мігрантів, які стикалися з випадками трудової експлуатації, відповідно до індикаторів*
Сильний	Надмірна кількість робочих днів або робочих годин	Робота понад 61 годину на тиждень	18 % – 20 %

Серед- ній	Небезпечна праця	Несприятливі умови праці	10 % – 13 %
	Дуже погані умови праці		
	Відсутність поваги до законів про працю або укладеного контракту	Робота відрізнялася від обіцяної	10 % – 14 %
		Переведення від одного роботодавця до іншого	5 % – 7 %
		Робоче місце відрізнялося від обіцяного	4 %
	Низька зарплата або її відсутність	Оплата затримувалась або виплачувалась у неповному обсязі	10 % – 14 %
	Відсутність соціального захисту	Відсутність письмового трудового договору	62 % – 65 %
		Відсутність оплачуваних лікарняних	89 % – 96 %
		Відсутність вихідних	26 % – 28 %
		Відсутність медичного страхування	79 %
		Відсутність соціального захисту	48 % – 78 %
		Наявність жодного виду соціальних пільг	17 % – 21 %

*Джерело:* складено автором

\* за результатами модульних вибіркових обстежень із питань трудової міграції в Україні у 2008, 2012 та 2017 рр. [1, 2, 12]

Відповідно до отриманих даних, від 18 % до 20 % українських трудових мігрантів стикалися з надмірною кількістю робочих днів або робочих годин; від 10 % до 13 % мали несприятливі умови праці; 10 % – 14 % стикалися з випадками, коли робота відрізнялась від обіцяної; 10 % – 14 % потрапляли в ситуації, коли оплата затримувалась або виплачувалась у неповному обсязі; для 17 % – 21 % українських трудових мігрантів у контракті не було передбачено жодного виду соціальних пільг.

Таким чином, можна припустити, що від 10 % до 20 % українських трудових мігрантів стикалися з проявами трудової експлуатації,

крім того до 50 % знаходяться в групі ризику, оскільки шукають робоче місце за кордоном через неофіційні канали й не укладають письмового контракту з роботодавцем [10]. Основними причинами поширення трудової експлуатації серед українських трудових мігрантів є низький рівень обізнаності з цим явищем та своїми правами, а також нехтування власною безпекою.

Зважаючи на викладене, інформаційно-роз'яснювальна робота серед населення має бути спрямована на підкреслення необхідності:

- пошуку роботи через офіційні канали;
- укладання офіційного письмового контракту з роботодавцем;
- узгодження в контракті виду та місця роботи, кількості робочих годин та наявності соціальних пільг (оплачуваних лікарняних, вихідних, відпустки).

*Реінтеграція українських трудових мігрантів.* Повернення та реінтеграція українських трудових мігрантів визначається однією з цілей Стратегії державної міграційної політики (Ціль 3) і передбачає цілий комплекс заходів від інформаційно консультативної допомоги до заходів фінансового характеру. Втім, заплановані заходи в Плані реалізації стратегії на 2018–2021 рр. є значно скромнішими: створення єдиного інформаційного порталу для мігрантів; інформаційно-роз'яснювальна робота щодо реінтеграції; сприяння працевлаштуванню мігрантів після повернення.

Наразі тією чи іншою мірою виконується лише пункт щодо сприяння працевлаштуванню зворотних трудових мігрантів: Державна служба зайнятості України ініціювала створення центрів розвитку підприємництва з метою реінтеграції трудових мігрантів [8], а зареєстрованим безробітним передбачено виділення одноразової допомоги для відкриття власної справи [9].

Це відповідає забезпеченню основної потреби трудових мігрантів, які повертаються до України. Як показують результати дослідження потреб мігрантів, які зверталися за допомогою до неурядових організацій (2016 р.)<sup>1</sup>, саме працевлаштування є основною проблемою для більше ніж половини зворотних трудових мігрантів, поряд із оформленням документів, юридичними проблемами та виплатами кредитів (рис. 1).

---

<sup>1</sup> Дослідження проведено співробітниками Сектору міграційних досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України.



**Рис. 1. Розподіл відповідей респондентів на питання «З якими проблемами Ви зіткнулися після повернення», %**

*Джерело:* побудовано на основі бази даних МОМ

Аналіз міжнародного досвіду успішних полі-

тик реінтеграції трудових мігрантів [4, с. 59–67] дає змогу виокремити певні складові, які можуть бути використані Українською державою: наявність відповідного координаційного державного органу; визначення категорії «зворотного трудового мігранта»; розроблення системи пільг та заохочень повернення залежно від економічного розвитку країни, а також залучення донорів; проведення інформаційної кампанії; створення центрів надання інформації щодо програм реінтеграції.

Зважаючи на викладене, доцільними видаються такі заходи щодо вдосконалення та розбудови державної політики щодо реінтеграції зворотних трудових мігрантів:

1. Виокремлення категорій трудових мігрантів, які повертаються:

а) трудові мігранти, які повертаються внаслідок депортації/видворення;

б) трудові мігранти, які повертаються за процедурою реадмісії;

с) трудові мігранти, які повертаються добровільно.

Розробка програм реінтеграційної допомоги для кожної категорії відповідно до їх особливостей та потреб.

2. Запровадження збору статистичних даних щодо цих категорій зворотних трудових мігрантів, що передбачає фіксацію їхніх соціально-демографічних характеристик і потреб.

3. Запровадження процедури надання статусу «зворотного трудового мігранта» (із врахуванням категорій), що має

передбачати систему соціальної та фінансової допомоги залежно від конкретного випадку.

4. Створення спеціального підрозділу в складі Міністерства соціальної політики України для розроблення, впровадження, моніторингу та координації виконання державної політики реінтеграції зворотних трудових мігрантів.

5. Розміщення інформації про права й обов'язки зворотних трудових мігрантів на сайтах Міністерства соціальної політики України, Державної служби зайнятості України, інших залучених центральних органів виконавчої влади, обласних та районних адміністрацій.

### **Список використаних джерел:**

1. Зовнішня трудова міграція населення України. К.: 2009. – 119 с.
2. Зовнішня трудова міграція населення України (за результатами модульного вибіркового обстеження): статистичний бюлетень. Державна служба статистики України. Київ, 2017. 36 с.
3. Лібанова Е. М. Зовнішні трудові міграції українців: масштаби, причини, наслідки. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 2(33). С. 11–26.
4. Малиновська О., Позняк О., Суботенко О. Політика реінтеграції мігрантів, що повертаються: стан та перспективи розвитку. К, 2016. 84 с.
5. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р. / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-%D1%80> (дата звернення: 25.10.2019)
6. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 25.10.2019).
7. Протидія торгівлі людьми в Україні. Статистика МОМ станом на 31 грудня 2017 р. Міжнародна організація з міграції. URL: [http://iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_vot\\_statistics\\_ukrdec2017.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/iom_vot_statistics_ukrdec2017.pdf) (дата звернення: 29.10.2019).
8. Українці за кордоном та українська влада: як разом працювати для України? 21 серп. 2017 р. CEDOS. URL: <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainsi-za-kordonom-ta-ukrainska-vlada-iak-razom-pratsiuvaty-dlia-ukrainy> (дата звернення: 29.10.2019).

9. Як започаткувати власний бізнес за сприяння державної служби зайнятості. Державна служба зайнятості України. URL: <https://www.dcz.gov.ua/publikaciya/yak-zapochatkuvaty-vlasnyu-biznes-zaspruyannya-derzhavnoyi-sluzhby-zaynyatosti-0> (дата звернення: 01.11.2019).

10. Hnatyuk T.O. Labour Exploitation as a Risk of Ukrainian Labour Migration. *Демографія та соціальна економіка*. 2018. № 3(34). С. 71–85.

11. Lists of indicators of trafficking in human beings. International Labour Organization. 2009. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105884.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105884.pdf) (дата звернення: 01.11.2019).

12. Report on the methodology, organization and results of a modular sample survey on labour migration in Ukraine. International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe (DWT/CO-Budapest). Budapest, 2013.

УДК 331.556.4

**Борисов Олег Сергійович,**  
Експерт із питань зайнятості і трудової міграції,  
Професійна спілка працівників будівництва  
і промисловості будівельних матеріалів України

## **ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ, ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ І ПРОЖИВАЮТЬ ЗА КОРДОНОМ**

В умовах наростання процесів міжнародної міграції населення (як добровільної, так і вимушеної) загострюється питання їх регулювання. Адже неефективна міграційна політика спричиняє багато проблем, у тому числі соціально-економічного характеру.

У Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено необхідність спрямувати зусилля держави й су-

спільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України [1].

В одному з напрямів реалізації стратегії (щодо сфери міграції та мобільності населення України) виокремлено ціль 2: зменшити негативні наслідки еміграції з України та збільшити її позитивний вплив на розвиток держави. У зв'язку з цим передбачено «розвиток можливостей для тимчасового легального працевлаштування за кордоном». У Стратегії зазначено, що «введення різних цільових схем сезонного та тимчасового працевлаштування українців за кордоном повинно бути корисним як для України, так і для держав призначення... Для збільшення можливостей тимчасового легального працевлаштування за кордоном, як альтернативи постійній еміграції, слід: активізувати переговорний процес щодо укладення угод про соціальне забезпечення з державами, заінтересованими в організованій тимчасовій міграції українських фахівців, включаючи гарантії захисту їх прав, допомогу держав працевлаштування в реінтеграції українців, які повертаються...» Водночас, для забезпечення захисту прав громадян України, які працюють та проживають за кордоном, необхідно: забезпечити проведення постійного діалогу з державами – членами Європейського Союзу та іншими державами з питання щодо захисту прав трудових мігрантів – громадян України, а також щодо продовження процесу укладення міжнародних договорів із питань соціального захисту та пенсійного забезпечення з основними державами призначення для українських трудових мігрантів, включно з питанням про переведення пенсій і врахування сукупного страхового стажу, набутого на території України та держав працевлаштування; ... провести роботу з актуалізації договірної бази двосторонніх міжнародних договорів України з питань трудової міграції та активізувати співробітництво з іноземними державами, до яких спрямовані потоки трудової міграції з України; забезпечити реалізацію положень Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», яким врегульовано питання щодо реінтеграції громадян України; ... забезпечити надання консульськими установами України в державах, де постійно проживає або

тимчасово перебуває значна кількість громадян України, якісних послуг трудовим мігрантам із захисту їх соціальних та економічних прав і т. ін. [1].

Вирішення й реалізація цих питань є дуже важливими, адже складна ситуація на внутрішньому ринку праці, високий рівень безробіття, значний розрив в оплаті праці в Україні й за кордоном штовхають українців на пошуки кращих умов для заробітку й самореалізації в зарубіжних державах.

Точних даних, скільки співвітчизників зараз працює за кордоном, немає, за різними оцінками за кордоном зараз перебуває (мігрує) щонайменше від 4,5 млн до 5 млн осіб.

Для багатьох країн світу українські заробітчани стали ключовою робочою силою, яка виконує найтяжчі роботи. Саме тут виникають ризики для заробітчан, а саме: дотримання правил законності працевлаштування й соціальної захищеності, отримання правового захисту, дотримання техніки безпеки, питання збереження здоров'я і т. ін. Зазначу, що в даному питанні, на жаль, міждержавні угоди з питань праці, зайнятості та соціального забезпечення, підписані з Україною, не вирішують усієї повноти проблем. Рівень захисту, у тому числі й соціального, трудових мігрантів-громадян України є низьким.

Станом на 2018 р. Україна підписала двосторонні міждержавні угоди щодо регулювання відносин у сфері соціального забезпечення з такими країнами ЄС, як: Болгарія, Естонія, Іспанія, Латвія, Литва, Португалія, Польща, Словаччина, Угорщина й Чехія.

Також підписано на міжурядовому й міжвідомчому рівні: з Кіпром – Меморандум про співробітництво в соціальній сфері; з Королівством Бельгія – Угоду про співробітництво у сфері соціального забезпечення; з Королівством Данія – Угоду про реадмісію осіб.

Підписано з іншими країнами: Ізраїль – про соціальне забезпечення і про тимчасове працевлаштування українських працівників в окремих галузях на ринку праці Держави Ізраїль, Імплементацийний Протокол А (будівельна галузь); Швейцарська Конфедерація – про обмін стажистами; Лівія – про співпрацю у сфері працевлаштування; Азербайджан – у галузі пенсійного забезпечення і про трудову діяльність і соціальний захист; Білорусь – у галузі пенсійного забезпечення і про трудову діяльність і соціальний захист; Вірменія – про трудову діяльність і соціальний захист; В'єтнам – про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист; Грузія – про співробі-



тництво в галузі пенсійного забезпечення; Молдова – про гарантії прав громадян у галузі пенсійного забезпечення; Російська Федерація – про трудову діяльність і соціальний захист.

Угоди з іноземними країнами про соціальне та пенсійне забезпечення, спрямовані на законність працевлаштування й охоплюють питання обов'язкового соціального забезпечення, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, смерті з цих причин, страхування з тимчасової втрати працездатності. Ними передбачається, що при визначенні тривалості страхового стажу кожна сторона, за необхідності, враховує стаж, набутий на території іншої договірної сторони. Угоди обов'язково враховують питання виплат тією стороною, де працівник був застрахований на момент настання відповідних підстав.

З країнами СНД ратифікована Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей і підписані Угоди: про взаємне визнання пільг; гарантії прав громадян у галузі виплати соціальної допомоги; про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту (Грузія, Туркменістан), про гарантії прав громадян держав-учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення (підписали Азербайджан, Вірменія, Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Молдова з зауваженнями, Росія, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, Україна).

На момент підписання Угод у країнах СНД діяли практично однакові пенсійні системи та принципи соціального страхування, проте на даний час ситуація змінилась. У низці країн підвищено пенсійний вік, змінено порядок розрахунку пенсій і т. ін., що ускладнює реалізацію домовленостей із соціального забезпечення.

Щодо працевлаштування та впорядкування трудових міграційних потоків підписані Угоди з такими країнами ЄС, як Польща, Іспанія, Литва, Португалія, Латвія – про трудову діяльність та соціальний захист осіб. З Чехією – Угода на міжвідомчому рівні, про співробітництво в галузі праці та зайнятості (співробітництво в частині зовнішньої трудової міграції та прийняття на роботу громадян держав Договірних Сторін на території обох країн).

В Угодах передбачені механізми працевлаштування, у тому числі сезонність, вимоги до підбору кандидатів, умови трудових контрактів і т. ін. В частині соціального забезпечення ці угоди відсилають до національного законодавства, або спеціальних угод. Тому для забез-

печення конкретних потреб мігрантів більш важливими є міждержавні угоди про пенсійне та соціальне забезпечення між Україною та країнами перебування та працевлаштування її громадян.

Базуючись на аналізі Професійної спілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України, інформації від профспілок у країнах ЄС та спираючись на Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, вважаю, що державі вкрай необхідно зосередитись на урегулюванні питання соціального захисту трудових мігрантів та забезпеченні офіційних умов працевлаштування. Важливе значення мають угоди щодо працевлаштування українських працівників на зарубіжних ринках праці та їх захисту в країнах перебування. Варто зосередитися на взаємовідносинах та укладенні відповідних угод із країнами призначення, українська трудова міграція найчисельніша.

Відповідно до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року й Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», необхідно активізувати роботу щодо: підвищення рівня обізнаності громадськості з питань трудової міграції; надавати мігрантам через дипломатичні представництва за кордоном, інформаційні центри та офіційні веб-сайти органів державної влади в Україні інформацію про: їх права та обов'язки, особливості трудового законодавства країн-працевлаштування, щодо соціального забезпечення, умов перебування тощо.

Керуючись досвідом європейських профспілок, вважаю, що в розгляді і вирішенні питання забезпечення законності та захисту трудових та соціальних прав українських трудових мігрантів мають бути залучені національні профспілки, організації роботодавців інші актори громадянського суспільства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року. Документ 482–2017-р, чинний, поточна редакція – Прийняття від 12.07.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482–2017-%D1%80> (дата звернення: 14.11.2019).

**Ціватий Вячеслав Григорович,**

кандидат історичних наук, доцент,

заслужений працівник освіти України,

доцент кафедри історії світового українства

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА МІГРАЦІЯ В ПОЛІЦЕНТРИЧНОМУ СВІТІ ХХІ СТОЛІТТЯ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ І СТРАТЕГІЧНИЙ ДИСКУРСИ**

На сьогодні, на жаль, понад 30 % українських вчених, за оцінками, працюють на розвиток економіки зарубіжних країн, а інтелектуальна міграція стала звичним соціально-політичним явищем в Україні й досить актуальною проблемою для сучасної України. Саме тому – інтелектуальна міграція й потребує, по-перше, детального аналізу міграції висококваліфікованих кадрів, яка в умовах глобалізації набуває масштабних обертів, і, по-друге, удосконалення процесу регулювання напрямів політики держави щодо зменшення обсягів інтелектуальної міграції в майбутньому [1, с. 178–185].

Після краху біполярної системи, на початку ХХІ століття людство виявилось в ситуації існування різних центрів сили/центрів впливу. У повсякденне вживання увійшло поняття багатополарності (поліцентричності). Необхідно відзначити, що аналогів йому в історичному минулому не було; попередниками в ХІХ – початку ХХ ст. були різні «концерти держав», зокрема «система європейського концерту», закріплена на Віденському конгресі.

Поліцентричний світ, що затверджується на наших очах, стає унікальним продуктом безпрецедентної стадії глобалізації, яку вона досягла до теперішнього часу [2, с. 26–29].

Інтеграція у сфері зовнішньої політики та безпеки є одним із найбільш амбітних і, водночас – найбільш суперечливих вимірів інтеграційних процесів у Європейському Союзі, що відповідно має свої історичні інституційні традиції та стратегічні напрями, зокрема й у сфері міграційної політики.

Формування міграційної політики сучасної України розпочалося після здобуття державної незалежності. Разом із тим, попри багатовікову бездержавність, Україна зберігала державницькі традиції, зокрема й у сфері міграційної політики та її інститутів, які, безумовно, мали вплив на державотворення новітніх часів.

Основною рушійною силою подальшої еволюції міграційної політики в нульових роках ХХІ ст. була необхідність приведення законодавства у відповідність до Конституції України та взятих державою міжнародних зобов'язань. Реалізація цього завдання мала за результатом ухвалення цілої низки важливих законодавчих актів.

Упродовж першого десятиліття нового століття міграція, і в першу чергу – інтелектуальна міграція, поступово почала привертати дедалі більше уваги влади та суспільства, перетворювалася на помітний елемент політичного життя. Стався справжній прорив в удосконаленні міграційного законодавства України, активізації міжнародного співробітництва. Водночас, управлінські функції у сфері міграції лишалися розпорошеними, спеціально уповноважений у відповідній сфері орган виконавчої влади не був створений, концепція державної міграційної політики, яка б визначила основні її цілі та засоби їх досягнення, не ухвалена. Пріоритети діяльності держави з управління міграціями перебували переважно і майже виключно в правовій площині й фактично не включали соціально-економічних аспектів переміщень населення, які є для цього явища визначальними.

Важливою складовою цього процесу – є інтелектуальна міграція. Вона актуалізувалася на сьогодні в умовах поліцентричного світоустрою як для України, так і окремих держав Європейського Союзу.

В умовах наростання соціального напруження та збройних конфліктів у світі, інтенсифікації процесів міжнародної міграції населення (як добровільної, так і вимушеної) загострюється проблема її регулювання. Адже неефективна міграційна політика не тільки спричиняє низку проблем соціально-економічного, культурного характеру, а і призводить до виникнення реальних загроз національній безпеці держави. Так, через слабкий прикордонний контроль, нелегальну міграцію, неінтегрованість іммігрантів у приймаючий соціум виникають такі негативні явища, як сепаратизм, зростання злочинності, воєнна агресія, теракти тощо.

Значні еміграційні потоки призводять до вимивання найціннішого людського потенціалу за межі країни, що веде до демографічних

втрат, інтелектуальних втрат та економічної кризи. Усі вказані проблеми є актуальними на сьогодні для України, і їх вирішення загострює необхідність підвищення ефективності міграційної політики нашої держави. Актуальність і гострота міграційної проблематики зумовили піднесення інтересу до неї широкого кола науковців у 2016–2019 рр.

Оскільки державна міграційна політика є складовою як зовнішньої, так і внутрішньої політики держави, то в науковій літературі розрізняють, відповідно, зовнішню і внутрішню міграційну політику. При цьому зазначається, що метою зовнішньої політики має бути сприяння нарощуванню економічного потенціалу держави, зростання добробуту населення, а головне – посилення безпеки країни. Ми систематизували ті цілі та завдання міграційної політики, які визначено в основних нормативно-правових документах, і найголовніші, на нашу думку, виходячи з вимог сьогодення. Так, об'єктами регулювання зовнішньої міграційної політики є процеси імміграції, еміграції та транзиту населення.

Внутрішня політика покликана регулювати процеси внутрішньої міграції населення (як добровільної, так і вимушеної). Для комплексності аналізу, а також чіткості постановки цілей і завдань, пропонуємо в структурі внутрішньої політики виділити ще один важливий блок, що стосується зовнішньої міграції. При цьому слід пам'ятати, що пов'язані з нею проблеми вирішуються всередині країни. Йдеться про адаптацію та інтеграцію іноземців, які приїхали до України на постійне місце проживання чи на тривалий час, а також необхідність розробки ефективних механізмів повернення громадян України, які проживають за її межами, та сприяння їх успішній реінтеграції [3].

Крім того, вважаємо, що важливим завданням міграційної політики сьогодні є також запобігання масовій еміграції українців за кордон шляхом впливу на фактори, що стають її причинами. Йдеться про необхідність покращення можливостей працевлаштування на українському ринку праці, підвищення рівня оплати праці, забезпечення належних умов праці та життя населення нашої держави. Важливе значення також має національно-патріотичне виховання молоді.

Ці та інші завдання міграційної політики можна виконати тільки в тісній взаємодії з іншими напрямками державної політики та міжнародними партнерами [4].

В умовах інноваційного розвитку економіки інтелектуальні ресурси є одним із ключових чинників, що визначають конкурентні переваги країн на світових ринках. Загострення дефіциту національних науково-технічних кадрів, що відзначається практично в усіх розвинених державах на початку XXI століття, і посилення їхньої боротьби за зарубіжні уми й таланти надзвичайно актуалізували проблему інтелектуальної міграції, у потоки якої залучені вчені, викладачі закладів вищої освіти, експерти міжнародних організацій, службовці та інші категорії висококваліфікованих фахівців, а також студенти/здобувачі вищої освіти і стажисти.

На загальному тлі міжнародних переміщень населення, у цілому істотно інтенсифікувалися потоки інтелектуальної міграції, які вирізняються особливим динамізмом. Особливо вражають показники еміграції з країн, що розвиваються й держав пострадянського простору.

Значне розширення масштабів інтелектуальної міграції в останні роки зумовлено цілою низкою чинників. Серед них особливо слід виділити високий і швидко зростаючий попит економіки на науково-технічні кадри та високий рівень знань, який часто не здатні задовольнити місцеві системи освіти й ринки праці, що обумовлює необхідність широкого залучення зарубіжних фахівців і студентів [5].

Каталізатором інтелектуальної міграції виступають глобалізаційні процеси, у першу чергу у сфері ринку праці, бізнесу, освіти, інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

Як показує досвід розвинених країн, іммігранти відіграють істотну роль у їх науково-технічному прогресі. Найбільш яскравим прикладом того є саме США, які висунулися на передні рубежі світового технологічного розвитку, випередивши в багатьох областях своїх європейських конкурентів. На рівні окремих країн здійснюється цілий комплекс заходів міграційної та науково-технічної політики, покликаних оптимізувати управління потоками інтелектуальної міграції.

Щоби залучити зарубіжних фахівців і студентів і стимулювати повернення тих, хто виїхав раніше, розвинені держави адресують своїм співвітчизникам широкий перелік міграційних та інших програм, змагаючись у їх привабливості [6].

В цілому політику щодо фахівців і студентів зростаючого числа країн відрізняє наявність комплексу різноманітних пільг і можливос-

тей, що підвищують привабливість навчання й роботи на даній території і стимулюють приплив зарубіжних науково-технічних кадрів.

У другому десятилітті ХХІ століття потоки інтелектуальних мігрантів у розвинені країни різко розширилися. При цьому посилилися циркулярні пересування фахівців і студентів і між самими розвинутими державами, у першу чергу в рамках ЄС. Відзначається також вплив умов із Європи в США, проте в більшості країн континенту вона має обмежені масштаби й компенсується припливом науково-технічних кадрів з інших держав. Інтелектуальні іммігранти, незважаючи на те, що потенціал їх чималої частини використовується не найефективнішим чином, відіграють дуже важливу позитивну роль у науково-технічному й соціально-економічному розвитку приймаючих держав.

Майбутнє праці України – це її молодь. Це мільйони людей, які не тільки є успішні й перспективні. Багато з них шукає захисту й підтримки, у т. ч. в системі профспілок. Так, вони розраховують на свої сили. Проте, обставини бувають різні. Профспілки повинні не просто бути відкриті до розмови з трудовими мігрантами всіх вікових категорій, релігій, культур. Вони мають випереджати їх ризики й небезпеки.

З проблем інтелектуальної міграції варто акцентувати увагу на таких рекомендаціях/пропозиціях:

- продовжити подальшу реформу органів виконавчої влади у сфері міграції та забезпечити скоординовану діяльність різних відомств та органів влади різного рівня у сфері міграційної політики, зокрема створити центральний орган виконавчої влади з питань міграції та діаспори;
- створити базу даних кваліфікованих українських спеціалістів, які перебувають за кордоном (із представників української діаспори, трудових мігрантів, їхніх дітей, які навчаються у ЗВО за кордоном, та українських студентів, які поїхали на навчання за кордон) і бажають надавати консультативну та іншу допомогу Україні, з чітким розподілом за країнами перебування, кваліфікаціями, науковими ступенями, вченими званнями тощо.
- розробити програми повернення та реінтеграції українських працівників-мігрантів на Батьківщину, які передбачали б допомогу реемігрантам у пошуку прийнятного місця роботи, за-

безпечення доступу до професійного навчання/перепідготовки, бізнес-курсів для тих, хто бажає започаткувати власну справу;

- активізувати потенціал роботи регіональних статистичних служб у частині обліку та статистики міграції, закласти єдиний методологічний, організаційний, термінологічний, фінансовий, технічний, інформаційний підхід до створення баз даних територіального рівня;
- запровадити регулярний моніторинг міграційних процесів в Україні, підтримувати дослідницькі проекти, спрямовані на вивчення особливостей міграції кваліфікованих спеціалістів.

Невід’ємною складовою міграційної політики є міжнародне співробітництво. Хоча інтереси України як країни походження та інтереси країн призначення українських мігрантів суттєво відрізняються, обидві сторони зацікавлені в організованій, законній і безпечній міграції, що відкриває реальні можливості для співпраці.

У відповідь на ризики втрат населення в результаті міграції України доцільно шукати домовленостей з іншими державами про запровадження програм циркулярних, тимчасових переміщень, що відповідає також і їхнім інтересам, оскільки звільняє від витрат на інтеграцію мігрантів, зменшує невдоволення щодо прибуття іноземців. Предметом спільних дій могли би стати також програми повернення, сприяння щодо реінтеграції поверненців в українське суспільство.

### **Список використаних джерел:**

1. Мирончук О. «Відплив інтелекту» як фактор конкурентоспроможності в глобалізованому світі // Дослідження міжнародної економіки: Зб. наук. пр. К.: ІСЕМВ НАН України, 2011. № 2 (67). С. 178–185.

2. Ціватий В. Г., Громико О. А. Поліцентричність сучасного світоустрою: мегатренд ХХІ століття: (інституційний контекст) // Зовнішні справи. 2014. № 8. С. 26–29.

3. Chekalenko L.D. Foreign Policy of Ukraine: monograph / Based on the scientific concept of Professor Lyudmyla D. Chekalenko / Scientific editor Rector of the Diplomatic Academy of Ukraine under the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine V.G. Tsivatyi. K.: «LAT&K», 2016. 294 p.

4. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018. – 472 с.

5. Українська міграція в умовах глобальних і національних викликів ХХІ століття. Львів, 2019. 110 с.

6. International Relations. Edited by Stephen McGlinchey. Bristol, England, 2017. Part I: Diplomacy. P. 26–36.



**Суботенко Валентина Павлівна,**

юрист, головний експерт із правових питань  
проекту Міжнародної організації  
з міграції «Підтримка управління міграцією  
та притулком в Україні» (IMMIS)

## **СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ГРОМАДЯНСТВА**

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року (Стратегія)<sup>1</sup>, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р, не містить окремого розділу, який би цілісно визначав державну політику у сфері громадянства, у тому числі у сфері натуралізації іноземців та осіб без громадянства. Однак, така політика має бути невід’ємною складовою міграційної політики держави. У Стратегії згадується лише про окремі питання громадянства, – до питань, що потребують правового регулювання, віднесено проблему безгромадянства осіб із неврегульованим статусом на території України, зокрема громадян колишнього СРСР. Однак заходи, спрямовані на подолання зазначеної проблеми, у Стратегії не визначені.

Крім того, Ціль 4 Стратегії констатує необхідність репатріації в Україну закордонних українців та інших вихідців з України та їхніх нащадків. Зазначеною метою Стратегія пропонує спрощення процедур імміграції та натуралізації для закордонних українців, а також представників традиційних для України етнічних меншин.

Розглядаючи питання натуралізації, варто підкреслити, що за даними Державної Міграційної Служби (ДМС) станом на 1 липня 2019 р. в Україні постійно проживають 279 640 іноземців та осіб без громадянства<sup>2</sup>, що становить приблизно 0,6 % населення України.

---

<sup>1</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року № 482-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/482-2017-%D1%80>;

<sup>2</sup> Показники діяльності ДМС за 1 півріччя 2019 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_6.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_6.pdf);

Крім того, переважна частина з них є громадянами держав, що утворилися після розпаду СРСР. Тобто, до 1991 р. ці особи, як і переважна більшість громадян України, перебували в громадянстві колишнього СРСР. Ще 114 156 іноземців та осіб без громадянства<sup>1</sup> в Україні проживають тимчасово. Для порівняння: за даними Євростату, станом на 1 січня 2017 р. у ФРН проживає 9,2 млн іноземців та осіб без громадянства; у Великобританії, – 6,1 млн; в Італії, – 5 млн; у Франції, – 4,6 млн; в Іспанії, 4,4 млн.

Варто, зазначити, що політика України у сфері громадянства визначається, насамперед, Законом України «Про громадянство України». Так, Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р.<sup>2</sup> з наступними змінами встановлював, що однією з умов прийняття до громадянства України було неперебування в іноземному громадянстві, що означало необхідність припинення громадянства іноземцями ще до моменту подання заяви про прийняття до громадянства України. Неперебуванням в іноземному громадянстві обумовлювалося і визначення належності до громадянства України осіб, які були вихідцями з України, однак на момент визначення первісної сукупності громадян України проживали за її межами. Ця умова суттєво ускладнювала доступ до громадянства України, насамперед, через фінансову неспроможність особи сплатити всі необхідні збори за припинення іноземного громадянства.

Для вирішення проблем набуття громадянства України було спрощено умову про неперебування в іноземному громадянстві. Так, замість зазначеної умови Законом України «Про громадянство України» в редакції від 18 січня 2001 р.<sup>3</sup> була запроваджена умова подання зобов'язання припинити іноземне громадянство. Ця новація відразу ж мала позитивний вплив на показники набуття громадянства України. Так, наприклад, протягом 1993–2000 рр. до громадянства України було прийнято лише 8 797 осіб. У період із 2001 по 2005 рр. включно до громадянства було прийнято 24 634 іноземців та осіб без громадянства. Найбільша кількість осіб була натуралізована у 2005 р. – 7066 осіб<sup>4</sup>. Крім того, Закон передбачає також можливість

---

<sup>1</sup> Там само;

<sup>2</sup> Про громадянство України. Закон України від 8 жовтня 1991 року № 2235-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12/ed20070223>;

<sup>3</sup> Про громадянство України. Закон України від 18 січня 2001 року № 2235-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>

<sup>4</sup> Дані з особистого архіву автора;

подання декларації про відмову від іноземного громадянства у випадках, якщо існує незалежна від особи причина неотримання документа про припинення іноземного громадянства. При цьому сама по собі декларація про відмову від іноземного громадянства не означає припинення іноземного громадянства, тобто особа й надалі залишається перебувати в іншому громадянстві.

Однак із 2006 р. кількість осіб, які були натуралізовані в Україні, почала зменшуватись. За даними ДМС показники прийняття до громадянства України наступні: у 2014 – 1339 осіб<sup>1</sup>, у 2015 – 978 осіб<sup>2</sup>, у 2016 – 809 осіб<sup>3</sup>, у 2017 р. – 971 осіб<sup>4</sup>; у 2018 р. – 983 особи<sup>5</sup>, за шість місяців 2019 р. – 656 осіб<sup>6</sup>. Отже, за п'ять років із 2014 по 2019 рр. включно до громадянства України було прийнято 5736 осіб. Варто згадати, що лише у 2005 р. було прийнято до громадянства України 7066 осіб.

Відповідно до Закону України «Про громадянство України» в редакції від 8 жовтня 1991 р.<sup>7</sup> з наступними змінами для вихідців з України була передбачена процедура визначення належності до громадянства України, оскільки законодавець відніс таких осіб до первісної сукупності громадян України. Протягом 1992–2000 рр. органи внутрішніх справ України визначили належність до громадянства України 274 780 вихідців з України. Дипломатичні представництва та консульські установи України за означений період визначили належність до громадянства України 89 118 осіб. З 2001 по 2013 рр. органами внутрішніх справ оформлено набуття громадянства України 277 315 особам за територіальним походженням<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Статистика за 2014 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014_12.pdf);

<sup>2</sup> Показники діяльності ДМС за 2015 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015_12.pdf);

<sup>3</sup> Показники діяльності ДМС за 2016 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016_12.pdf);

<sup>4</sup> Показники діяльності ДМС за 2017 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017_12.pdf);

<sup>5</sup> Показники діяльності ДМС за 2018 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf);

<sup>6</sup> Показники діяльності ДМС за 1 півріччя 2019 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_6.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_6.pdf);

<sup>7</sup> Про громадянство України. Закон України від 8 жовтня 1991 року № 2235-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12>;

<sup>8</sup> Дані з особистого архіву автора.

Однак із 2013 р. кількість осіб, які набули громадянство України за територіальним походженням, також починає значно зменшуватися. Відповідно до інформації ДМС у 2013 р. 7759 осіб набули громадянство України за територіальним походженням; у 2014 р. – 6438 осіб<sup>1</sup>; у 2015 р. – 3745 осіб<sup>2</sup>; у 2016 р. – 3994 особи<sup>3</sup>; у 2017 р. – 3612 осіб<sup>4</sup>; у 2018 – 3388 осіб<sup>5</sup>; за шість місяців 2019 р. – 1547 осіб<sup>6</sup>. За неофіційною інформацією в останні роки щорічно за кордоном набувають громадянство України за територіальним походженням не більше 200–300 осіб. Отже, з 1992 по 2013 рр. 552 095 вихідців з України, які повернулися в Україну, визначили належність до громадянства України або набули громадянство України за територіальним походженням, а з 2013 по 2019 рр. лише 30 483 вихідців з України набули громадянство України.

Принагідно слід зазначити, що за даними, які Адміністрація Президента України надавала на запит агентства «Українські новини», з 2014 по 2018 рр. включно було припинено громадянство України 28 610 осіб. Як свідчать наведені дані, показники припинення громадянства (денатуралізації) перевищують показники натуралізації, що є загрозливою тенденцією для держави.

Якщо враховувати лише показник натуралізації (прийняття до громадянства України), то за всі роки незалежності громадянство України внаслідок натуралізації набули близько 50 000 іноземців та осіб без громадянства. Варто підкреслити, що це надзвичайно низькі показники натуралізації для країни з понад 40-мільйонним населенням. Наприклад, в Іспанії, населення якої становить 46 млн, показники натуралізації іноземців за аналогічний період наступні: 2010 р. – 123 700 осіб, 2011 р. – 114 600, 2012 р. – 94 100, 2013 р. – 225 800,

---

<sup>1</sup> Статистика за 2014 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014_12.pdf);

<sup>2</sup> Показники діяльності ДМС за 2015 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015_12.pdf);

<sup>3</sup> Показники діяльності ДМС за 2016 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016_12.pdf);

<sup>4</sup> Показники діяльності ДМС за 2017 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017_12.pdf);

<sup>5</sup> Показники діяльності ДМС за 2018 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf);

<sup>6</sup> Показники діяльності ДМС за 1 півріччя 2019 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_6.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_6.pdf);

2014 р. – 205900, 2015 р. – 114400; 2016 р. – 150944, 2017 р. – 66 498<sup>1</sup>:

Упродовж останніх років Україна має навіть нижчі показники натуралізації, ніж Естонія. Наприклад, кількість осіб, які набули громадянство Естонії внаслідок натуралізації у 2010 р. – 1200, у 2011 р. – 1500, у 2012 р. – 1300, у 2013 р. – 1300, у 2014 р. – 1600, у 2015 р. – 900, 2016 р. – 1780, 2017 р. – 880<sup>2</sup>. При цьому населення Естонії становить 1 млн 300 тис. осіб.

Така ситуація з набуттям громадянства України засвідчує, що Закон України «Про громадянство України» потребує чергового реформування, яке полягає в лібералізації процедур набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, насамперед вихідцями з України.

Однак аналіз низки законопроектів про внесення змін до Закону України «Про громадянство України», які були внесені до Верховної Ради України впродовж 2017–2018 рр., засвідчує, що зміни були спрямовані на ускладнення умов набуття громадянства України, а також розширення підстав для втрати громадянства України. Крім того, деякі законопроекти інтерпретували принцип єдиного громадянства як пряму конституційну заборону множинного громадянства, і саме через це викликали значний суспільний резонанс.

Як відомо, відповідно до статті 4 Конституції України<sup>3</sup> в Україні існує єдине громадянство. У пункті 1 статті 2 Закону України «Про громадянство» України розкрито зміст принципу єдиного громадянства – громадянства держави України, що виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Оскільки згідно з частиною другою статті 2 Конституції України Україна є унітарною державою, принцип єдиного громадянства означає, що виключається існування громадянства Автономної Республіки Крим, областей тощо.

Пункт 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» встановлює такі правила: якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то в правових відноси-

---

<sup>1</sup> Acquisition of citizenship statistics [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics);

<sup>2</sup> Там само;

<sup>3</sup> Конституція України від 28 червня 1996 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>;

нах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то в правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Отже, зазначені положення прямо вказують на одночасну наявність у особи громадянства України та громадянства іншої держави, однак визнають за особою лише громадянство України

Ці норми базуються на положеннях статті 3 Конвенції, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство від 12 квітня 1930 р. (Гаазької конвенції)<sup>1</sup>: особа, яка має громадянство двох чи більше держав, може розглядатися кожною із держав, громадянство яких вона має, у якості свого громадянина.

Таким чином, принцип єдиного громадянства не означає заборону множинного (подвійного) громадянства, оскільки це різні правові категорії: єдине громадянство розглядається в аспекті державного устрою держави (внутрішній чинник), а множинне громадянство відповідно до пункту b статті 2 Європейської конвенції про громадянство означає одночасну належність особи до громадянства двох або більше держав (зовнішній чинник).

Варто зауважити, що сучасне міжнародне право нейтрально ставиться до множинного громадянства. Зокрема, Європейська Конвенція про громадянство 1997 р.<sup>2</sup>, яка кодифікувала загальновизнані норми міжнародного права у сфері громадянства, не містить загальнообов'язкового принципу для держав-учасників стосовно множинного громадянства: Конвенція не закликає держави ні до скорочення існуючого множинного громадянства, ні до уникнення випадків множинного громадянства. Так, стаття 4 Європейської Конвенції про громадянство містить перелік принципів у сфері громадянства. На відміну від принципу уникнення безгромадянства, принципу запобігання чи скорочення множинного громадянства не існує.

Що стосується громадян України, то вони набувають громадянство інших держав як на території України так і за її межами. По-перше, значна кількість осіб, які народилися з 13 листопада 1991 р. (дата набрання чинності Закону України «Про громадянство Украї-

---

<sup>1</sup> Конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство. Ліга Націй, конвенція від 12 квітня 1930 року. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_218](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_218);

<sup>2</sup> Європейська конвенція про громадянство. Рада Європи. Конвенція від 6 листопада 1997 року, № ETS166. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004/sp:max20](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_004/sp:max20);

ни» від 8 жовтня 1991 р.) і до сьогодні, могли набути за народженням одночасно кілька громадянств – України й інших держав. Кількість таких осіб невідома.

Необхідно визнати, що певна частина громадян України, які проживають на території держав – членів ЄС, США, Канади тощо вже набули громадянство цих держав, оскільки виконали вимоги щодо цензу проживання та інші умови натуралізації. Крім того, багато держав не ставлять умовою набуття їх громадянства припинення іншого громадянства, оскільки за загальноновизнаною доктриною це обмежувало б суверенне право кожної держави надавати своє громадянство.

Ті громадяни України, які набули громадянство держав – членів Європейського Союзу, одночасно набули громадянство ЄС, – кожна особа, яка є громадянином держави-члена, є тим самим громадянином ЄС.

Дані Євростату засвідчують, що на протязі останніх років Україна входить до 30-ки країн, громадяни яких найчастіше набувають громадянство країн ЄС. Наприклад, у 2009 р. 9900 громадян України набули громадянство держав – членів ЄС, у 2010 р. – 11 600, у 2013 р. – 18 000, у 2014 р. – 17 500, у 2015 р. – 19 200, у 2016 р. – 24 000, у 2017 – 19 000. Якщо у 2013 р. громадяни України були на шістнадцятому місці, то у 2015 р. – на восьмому. У 2017 р. громадяни України у 30-ці країн, громадяни яких найчастіше набувають громадянство ЄС, а саме – на 11 місці<sup>1</sup>. У 2017 р. громадяни України найчастіше набували громадянство Німеччини, Італії та Румунії. Таким чином, згідно з даними Євростату, лише за п'ять років (з 2013 по 2017 рр. включно) 97 700 громадян України набули громадянство держав – членів ЄС<sup>2</sup>.

Необхідно підкреслити, що кількість громадян України, які набули лише громадянство держав – членів ЄС внаслідок натуралізації, суттєво перебільшує кількість іноземців, які за аналогічний період

---

<sup>1</sup> Thirty main countries of previous citizenship, 2017 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Thirty\\_main\\_countries\\_of\\_previous\\_citizenship\\_2017.png&oldid=423884](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Thirty_main_countries_of_previous_citizenship_2017.png&oldid=423884).

<sup>2</sup> Принагідно слід зазначити, що значна кількість громадян України, які виїхали до ФРН після 24 серпня 1991 р., набули громадянство Німеччини відповідно до законодавства про пізніх переселенців, на яких не поширюються загальні правила натуралізації. Отже, вони не включені до цього числа.

набули громадянство України внаслідок натуралізації (прийняття до громадянства України). Так, протягом 2014–2018 рр. було прийнято до громадянства України приблизно 5000 іноземців та осіб без громадянства, а в період із 2013 по 2017 рр. 97 700 громадян України набули громадянство держав членів ЄС. Також є підстави для висновку, що переважна більшість громадян України, які набули громадянство держав – членів ЄС, мають множинне громадянство, оскільки кількість громадян України, які набули іноземне громадянство, значно перевищує кількість громадян України, які вийшли з громадянства України та втратили громадянство України.

Безперечно, що надання громадянства використовується деякими державами як інструмент для захисту національних меншин на території інших держав. Однак положення міжнародного права встановлюють, що держава не може надавати дипломатичний захист будь-кому зі своїх громадян від іншої держави, громадянство якої така особа також має (стаття 4 Гаазької Конвенції). Тобто держави, які надали своє громадянство представникам певних національних меншин, які проживають в Україні, не можуть здійснювати їх дипломатичний захист в Україні, оскільки такі особи є громадянами України.

Однак, якщо, наприклад, буде прийнято рішення про втрату громадянства України такими особами, стосовно України такі особи стануть іноземцями, які постійно проживають на території України (частина сімнадцята статті 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»<sup>1</sup>). Як очевидно, після припинення громадянства України, відповідно, держави громадянства таких осіб матимуть право здійснювати дипломатичний захист таких осіб від України.

З огляду на існуючі тенденції щодо зменшення кількості іноземців та осіб без громадянства, які набувають громадянство України, та збільшення кількості громадян України, які набувають громадянство інших держав, множинне громадянство повинне розглядатися в національному законодавстві України як об'єктивний юридичний факт, а не як зловживання законодавством про громадянство з боку осіб чи з боку держав, які надають громадянам України своє громадянство.

---

<sup>1</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України від 22 вересня 2011 року № 3773-VI. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>;



Аналіз процесів набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, у тому числі вихідцями з України, а також процесів набуття громадянами України громадянства інших держав, засвідчує, що Україні потрібно визначити пріоритетні напрями політики держави щодо громадянства.

Зокрема, якщо Україна заінтересована в залученні до участі в різних сферах суспільного життя вихідців з України, які проживають за її межами або повертаються в Україну, одним із пріоритетів державної політики у сфері громадянства має бути спрощення умов та процедури набуття громадянства України за територіальним походженням. Вбачається, що з цією метою необхідно внести зміни до статті 8 Закону України «Про громадянство України» щодо виключення умови про подання вихідцями з України зобов'язання припинити іноземне громадянство та документу про це чи декларації про відмову від іноземного громадянства. Це не зашкодить правосуб'єктності громадян України, оскільки відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» якщо іноземець набув громадянство України, то в правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Аналогічні зміни потрібно внести до статті 10 Закону, яка регулює питання поновлення в громадянстві України. Варто зауважити, що відповідно до статті 3 Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р. № 837/2019 Міністерству закордонних справ України доручено за участю інших зацікавлених державних органів внести пропозиції стосовно вирішення в установленому порядку питання щодо спрощення набуття громадянства України за територіальним походженням<sup>1</sup>. Вбачається, що зазначене положення може стати початком реформування Закону України «Про громадянство України».

Так само, якщо Україна заінтересована в збереженні первісного корпусу громадян України, залученні громадян України до участі в суспільному житті незалежно від проживання в Україні чи за кордоном, пріоритетом державної політики у сфері громадянства має бути забезпечення збереження громадянства України тими громадянами України, які набули громадянство (громадянства) інших держав.

---

<sup>1</sup> Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави. Указ Президента України від 8 листопада 2019 року № 3837. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>;

Вбачається, що з цією метою в статті 19 Закону України «Про громадянство України» має бути виключено положення про втрату громадянства України громадянами України, які добровільно набули громадянство іншої держави. Це також не зашкодить правосуб'єктності громадян України, оскільки відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то в правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80;>
2. Показники діяльності ДМС за 1 півріччя 2019 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019\\_6.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2019_6.pdf);
3. Про громадянство України. Закон України від 8 жовтня 1991 р. № 2235-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12/;](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12/)
4. Про громадянство України. Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>;
5. Статистика за 2014 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2014_12.pdf);
6. Показники діяльності ДМС за 2015 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2015_12.pdf);
7. Показники діяльності ДМС за 2016 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2016_12.pdf);
8. Показники діяльності ДМС за 2017 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2017_12.pdf);
9. Показники діяльності ДМС за 2018 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018\\_12.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2018_12.pdf);
10. Конституція України від 28 червня 1996 р., [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>;
11. Конвенція, що регулює деякі питання, пов'язані з колізією законів про громадянство. Ліга Націй, конвенція від 12 квітня 1930 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1995\\_218](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1995_218);
12. Європейська конвенція про громадянство. Рада Європи. Конвенція від 6 листопада 1997 р., № ETS 166/. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_004](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_004);
13. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>;
14. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави. Указ Президента України від 8 листопада 2019 р. № 3837. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

**Селешук Григорій Павлович,**

директор департаменту адвокації та лобіювання інновацій  
Міжнародного Благодійного Фонду «Карітас України»

## **СОЦІАЛЬНИЙ КАПІТАЛ СПІЛЬНОТ УКРАЇНСЬКИХ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ НА ЕТАПІ П'ЯТОЇ ХВИЛІ МІГРАЦІЇ**

Задекларований та закріплений конституційно євроінтеграційний напрям зовнішньої політики України актуалізує питання вдосконалення державної міграційної політики, зокрема щодо захисту трудових, політичних та культурних прав українських мігрантів за кордоном, подолання тіньових аспектів зовнішньої трудової міграції, врегулювання проблем соціального забезпечення мігрантів та ін. Поряд із цим очевидною є й недостатність, обмеженість можливостей формально-правового регулювання різноманітних проблемних аспектів життя українських мігрантів за кордоном. Задля ефективності політико-правових засобів регулювання міграційних процесів необхідним є врахування соціальних, соціокультурних особливостей функціонування спільнот мігрантів іншокультурному середовищі суспільств, що приймають, відповідні адаптаційні та інтеграційні практики, копінг-практики, практики соціальної взаємопідтримки та втілення громадсько-політичних ініціатив.

Зважаючи на те, що в українській науковій, зокрема соціологічній, літературі недостатньо уваги приділяється саме такому аспекту явища міграції, як формування та функціонування спільнот мігрантів, актуальність дослідження цього феномену очевидна. Найбільш релевантним, ємним поняттям, що охоплює зазначену проблематику, є поняття «соціального капіталу».

На сьогодні накопичено значний обсяг досліджень зовнішньої міграції українців із застосуванням історичного, економічного, статистично-демографічного та соціологічного підходів. Проте досі в науковому дискурсі дуже мало використовувалися теорії соціального капіталу. Водночас, спільноти мігрантів за кордоном доцільно розглядати саме через призму цих теорій, що дає змогу зосередитися на можливостях, які надає спільнота як мережа зв'язків, відповідних ре-

сурсів та обмежень, пов'язаних із членством у групі (зокрема у вимірі так званої «вимушеної довіри»), заснованим на спільності етнічного походження чи громадянства. Внутрішньо групові зв'язки уможливають вирішення проблем зайнятості, облаштування, отримання інформації через особисті знайомства, родинні та земляцькі зв'язки.

Потрібно також зазначити, що впродовж останніх років, особливо у світлі нещодавньої лібералізації візового режиму з ЄС, дедалі частіше лунає аргументація доцільності введення поняття «п'ята хвиля міграції з України» [1]. У межах двох останніх (четвертої та п'ятої) хвиль міграції українських громадян за кордон слід відзначити збільшення тривалості перебування мігрантів у країнах призначення, у зв'язку з чим посилюється творення нових соціальних зв'язків. Утворюються міграційні мережі, які за своєю сутністю становлять комплекс міжособистісних зв'язків між «новими мігрантами», «старими мігрантами» (діаспорою) та резидентами приймаючих країн, які не пов'язані з Україною етнокультурно, а також між мігрантами та країною їхнього походження. Це призводить до підвищення ймовірності здійснення міграційних переміщень у майбутньому, адже зменшує потенційні міграційні ризики і втрати.

Відбувається також формування так званого «міграційного ланцюга» – механізму переміщення працівників до країн ЄС. За цим механізмом мігранти виїжджають до когось, хто вже перебуває на місці, до особи, що першою виїхала за кордон (це може бути хтось зі знайомих або членів родини), на чию допомогу в отримання важливих контактів, необхідної інформації з питань легалізації, у пошуках роботи, придбання чи оренди житла вони можуть розраховувати. Існування такої мережі може мати значний вплив на вибір країни призначення.

На шляху утворення спільнот мігрантів виникають бар'єри різноманітного характеру. У літературі знаходимо згадки про такі з них, як дефіцит часу через надмірну трудову зайнятість, вразливість та соціально-економічну незахищеність мігрантів, високий рівень патерналістських очікувань та громадсько-політичну пасивність. Надмірну зайнятість мігрантів і пов'язаний із нею дефіцит часу можна пояснити скрутним становищем родин мігрантів в Україні і прагненням їм допомогти, зважаючи на що мігранти часто працюють понаднормово або ж займаються додатковим підробітком. Труднощі може створювати також повне чи часткове невизнання приймаючою сто-

роною українських документів про освіту, що спонукає мігрантів, окрім мовних, додатково відвідувати професійні курси чи здобувати освіту в країні перебування. Значну проблему для формування спільнот може становити надмірна зосередженість мігрантів на матеріальних чинниках і «зароблянні грошей».

Для п'ятої хвилі міграції з України притаманні такі риси, які вирізняють її від попередніх хвиль: циркулярність зовнішніх міграцій; поширення транснаціональних та гостьових сімей; поширення транспортних та телекомунікаційних технологій, які пом'якшують проблему відсутності мігрантів у країнах походження та руйнування соціальних зв'язків; відносна гендерна збалансованість (частка жінок у міграційному потоці є великою, як ніколи раніше); послаблення міжрегіональних відмінностей векторів зовнішньої міграції через істотний перерозподіл міграційного потоку у євроатлантичному напрямку та «зміління» євразійського напрямку зовнішньої міграції; зсув від економічних до інституційних та соціокультурних чинників зовнішньої міграції та ін. Ці зміни є істотними у вимірі творення спільнот українськими мігрантами в приймаючих суспільствах.

Опитування осіб із досвідом поїздок до країн Євросоюзу, проведене автором у 2017–2018 рр. (n=280), дало змогу виявити ознаки істотної зміни міграційної поведінки населення, що, услід за іншими авторами, дозволяє говорити про перехід до п'ятої хвилі міграції з України. Частота поїздок опитаних громадян України в країни ЄС є значною: більшість опитаних виїжджали за кордон неодноразово. Близько 10 % опитаних робили це понад 5 разів упродовж двох минулих років (гіпотеза підтвердилася). Найбільша частка опитаних під час своїх закордонних поїздок відвідують Польщу. Ймовірною причиною є відносна географічна та культурна близькість, наявність правових механізмів легального працевлаштування громадян України в Польщі (гіпотеза підтвердилася). Значна частка (понад половина) опитаних їздить за кордон із метою виконання оплачуваної роботи, водночас існує певна диференціація цілей закордонних подорожей (освітня й туристична цілі) (гіпотеза підтвердилася частково). З'ясувалося, що ті опитані, які виконують у країнах ЄС оплачувану роботу, розділені в сенсі правового статусу працевлаштування: приблизно рівні частини працюють легально й нелегально (гіпотеза підтвердилася частково). Динаміка розміру заробітної платні мігрантів є позитивною. Відносно значна частка опитаних повідомляє про висо-

кий рівень комфорту під час перебування за кордоном (гіпотеза підтвердилася). Мігранти не перестають комунікувати зі своїми сім'ями під час перебування за кордоном (найбільша частка мігрантів комунікує з рідними щоденно або кілька разів у тиждень). Таким чином, ми фіксуємо ознаки циркулярного типу міграції, який, ймовірно, переважатиме в перспективі.

У 2018–2019 рр. було проведене порівняльне експертне дослідження оцінок соціального капіталу емігрантських спільнот українців у країнах Євросоюзу. Експертне опитування охопило 56 активних представників українських емігрантських спільнот у таких країнах як Польща, Італія, Португалія, Чехія. З'ясовано, що спільноти українських мігрантів у країнах ЄС зазнають істотних змін у вимірі соціального капіталу. Зокрема це стосується питання згуртованості спільноти, наявності зовнішніх бар'єрів, обмеженої та генералізованої довіри.

Функціонування соціального капіталу українських емігрантських спільнот є асиметричним. Їхнє життя характеризується відносно потужним внутрішнім вектором та майже повною відсутністю проєкцій назовні – у суспільство, що приймає. Спільноти українських мігрантів усе ще залишаються значною мірою відокремленими від громадсько-політичної активності в країнах перебування, хоча упродовж останніх років посилюється їхня інтеграція до соціально-політичних процесів. Одним із найбільш дієвих механізмів такої інтеграції стала волонтерська благодійна діяльність, скерована на допомогу постраждалим від конфлікту на сході України, та відповідні інформаційні кампанії, особливо активні в період 2014–2017 рр. Та поступово така діяльність втрачає інтенсивність та охоплення членів українських емігрантських спільнот.

Соціальний капітал емігрантських спільнот українців є «*культурно об'єднуючим*» (від англ. – bonding social capital), тобто спрямованим на збереження спільної культурної ідентичності українців за кордоном в умовах іншокультурного середовища. Мігрантські спільноти українців значною мірою залишаються відносно гомогенними щодо культури, ідентичності та практик. Для спільнот українських мігрантів характерна наявність двох суперечливих характеристик. З одного боку, для них характерний *статусно сполучаючий соціальний капітал* (англ. – status-bridging social capital). Йдеться про те, що в межах цих спільнот взаємодіють «власники» різних «об'ємів» влади,

престижу, капіталів у різній формі. Завдяки включеності у високоінтегровану мережу різні форми ресурсів стають доступними всім членам спільноти, у тому числі і представникам вразливих соціальних груп. У такий спосіб долається мережева бідність і покращуються життєві шанси соціально незахищених членів емігрантських спільнот [3].

Для українських мігрантів, які прибули в приймаючі країни на етапі четвертої та попередніх хвиль, характерним є те, що склад особистісної соціальної мережі, коло спілкування, їхній мікросоціум значною мірою перетинається зі спільнотою мігрантів. Натомість, для мігрантів, які належать до сучасної, п'ятої, хвилі, коло емігрантських спільнот є лише частиною їхніх слабких зв'язків, а в межах особистісних мереж переважають резиденти приймаючих країн. Характерна для п'ятої хвилі міграції з України циркулярність призводить до того, що її представники не втрачають соціальних зв'язків із Батьківщиною і, відповідно, їхня інтегрованість до емігрантських спільнот у приймаючих країнах є слабкою, взаємодії зі спільнотою нерегулярними. Тут також виявляється уникнення надмірної інтегрованості. Спостерігається також явище, яке А. Портес та П. Ландол називають низхідним зрівняльним тиском (англ. – downward leveling pressure) [2]. Суть його полягає в тому, що у високоінтегрованій спільноті, для якої норми взаємодопомоги та солідарності, а також практики неопотизму є важливими в поведінковому етосі, окремі члени спільноти, які намагаються «просунутися» в системі соціальної стратифікації (і особливо ті, кому це вдається), зазнають групового тиску та змушені «надто дорого платити» за своє перебування в спільноті. Це явище має місце тоді, коли спільнота мігрантів зосереджена на відносно низькому рівні в системі соціальної стратифікації.

Таким чином, перед мігрантськими спільнотами українців стоять виклики, зумовлені самою природою сучасної хвилі міграції з України. Зауважимо, що ці спільноти залишаються сам на сам із такими викликами, за умови відсутності системної політики української держави з їхньої підтримки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Лиховід Н. (2017) Дослідження наслідків та ефектів міграційних процесів України. Державне управління: удосконалення та розвиток, № 4 <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1058>

2. Portes A., Sensenbrenner J. (1993) Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action // The American Journal of Sociology, Vol. 98, No. 6, pp. 1320–1350. – P. 1342.

3. Claridge T. (2018) Functions of social capital – bonding, bridging, linking Social Capital Research Social Capital Research 1–7 <https://d1fs2th61pidml.cloudfront.net/wp-content/uploads/2018/11/Functions-of-Social-Capital.pdf?x91095>

УДК 314.74

**Майданік Ірина Петрівна,**

кандидат соціологічних наук,

старший науковий співробітник,

старший науковий співробітник

Інституту демографії та соціальних досліджень

ім. М. В. Птухи НАН України

## **ЗМІНА ГРОМАДЯНСТВА ЯК ТОЧКА НЕПОВЕРНЕННЯ НА БАТЬКІВЩИНУ ДЛЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ З УКРАЇНИ**

Проблематику зміни громадянства можна розглядати з погляду низки підходів та рівнів наукового аналізу. У політичних дослідженнях це питання найчастіше вивчають аналізуючи законодавчі вимоги, висунуті країнами імміграції до прибулих осіб, які бажають отримати статус громадянина. Рівень складності процедури натуралізації відображає пануючу філософію певної держави стосовно бажаних стандартів інтеграції новоприбулого населення. Базуючись на цьому критерії експерти зауважують, що певні країни заохочують іммігрантів якнайшвидше отримати статус громадянина, припускаючи, що саме так можна забезпечити високий рівень інтеграції прибулого та місцевого населення. Інша група держав надають можливість отримати громадянство лише тим, хто вже зумів успішно облаштуватися на новому місці, побудувати дієву систему соціально-економічних зв'язків, яка забезпечує мігранту високий рівень комфорту в трудовій, майновій, соціальній, громадській та інших сферах.

Соціо-демографічні дослідження, що сфокусовані на науковому аналізі мікрорівневих процесів, знаходять власні аналітичні перспек-



тиви в межах проблеми натуралізації. Зміна громадянства в результаті міграції завжди передбачає активні дії особи для здобуття нового правового статусу в країні призначення. Така поведінка пов'язана з певними світоглядними орієнтирами, планами, намірами, зокрема, щодо повернення на батьківщину. Демографічні прогнози щодо майбутньої чисельності населення України показують невтішні тенденції до його зменшення. Саме тому в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року однією з визначених цілей є створення необхідних умов для повернення та реінтеграції українських мігрантів [4], як один із можливих шляхів пом'якшення тенденцій депопуляції.

Дослідження механізмів поведінкової селекції до здобуття нового громадянства в країнах призначення є надзвичайно актуальною проблематикою для українського наукового співтовариства, оскільки натуралізація в країні призначення автоматично зменшує шанси на повернення в Україну й таким чином містить загрози демографічній безпеці держави.

Міграційна статистика України не містить інформації щодо отримання нашими співвітчизниками громадянства в країнах призначення. Збір зазначених даних не був передбачений також програмою трьох хвиль Всеукраїнського обстеження з питань трудової міграції (ОТМ), проведених у 2008 р., 2012 р. та 2017 р. Окремі кількісні дані про натуралізацію наших співвітчизників за кордоном можна отримати зі статистичних відомств країн призначення, проте це лише агреговані дані, доступ до більш детальної інформації є суттєво обмеженим для українських науковців.

До питання набуття українськими мігрантами нового громадянства дослідники зверталися у вибіркового опитуванні зворотних мігрантів, проведеному в рамках проекту ТЕМПЕР<sup>1</sup>. У ньому збиралася інформація про осіб, які здійснили міграції за кордон (в Італію або Польщу) в 1996 р. і пізніше, та повернулися в Україну у 2000 р. і пізніше. Мінімальна тривалість перебування і працевлаштування за кордоном опитаних осіб – два місяці. Такий самий проміжок часу мав

---

<sup>1</sup> Проект ТЕМПЕР виконувався на замовлення Європейської комісії у межах Сьомої рамкової програми. Україну у складі виконавчого колективу представляв Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Строки виконання проекту – 1.03.2014 – 31.08.2018, польового етапу дослідження – грудень 2017 р. – липень 2018 р. Розмір вибірки – 739 осіб віком 20–74 роки. Опитування проводилося у Львівській, Тернопільській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях.

сплинути з моменту повернення з-за кордону до проведення опитування.

Анкета вибіркового обстеження ТЕМПЕР містила декілька запитань, що стосувалися натуралізації за кордоном. Визначалося громадянство опитаних при народженні, випадки зміни цього правового статусу протягом життя, офіційні підстави та причини отримання нового громадянства, у разі якщо воно мало місце, та плани щодо натуралізації за кордоном у найближчі роки.

Отримані в ході опитування данні свідчать про те, що переважна більшість респондентів протягом життя не змінювали свою громадянську приналежність. Зворотні мігранти майже в повному складі (99 %) отримали нинішнє громадянство при народженні й не змінювали його до моменту обстеження. Лише окремі особи здобули громадянство країн перебування. Підставою для його зміни був шлюб, причиною – емоційні мотиви та практичні міркування щодо забезпечення правових засад для перебування в країні прибуття.

Так само лише невеликі контингенти опитаних (3,7 %) висловили наміри щодо зміни громадянства в найближчій часовій перспективі. Показово, що країна бажаної натуралізації не завжди збігалася з країною попереднього перебування зворотного мігранта. Окрім Польщі та Італії згадувалися Німеччина, Румунія та США. Така ситуація може свідчити про зростаюче розмаїття міграційних шляхів тих українців, які передбачають виїхати назавжди, залучення більшої кількості країн у заплановані маршрути та інші характеристики, що визначають сучасні тенденції світових міграцій. Проте дані дослідження ТЕМПЕР у цьому відношенні не можуть слугувати джерелом поглибленого наукового аналізу, враховуючи невелику кількість респондентів, які ствердно відповіли на запитання щодо запланованої зміни громадянства.

Мотивами бажаної натуралізації виступає прагнення респондентів врегулювати утилітарні моменти, пов'язані з перетином кордону при в'їзді в іншу державу чи перебуванням у країні-реципієнті. Йдеться про можливість безперешкодного в'їзду, необмежений строк перебування в країні запланованої натуралізації. Деякі особи розглядають цей крок як проміжний етап для подальшого переїзду в інші країни, або як можливість полегшити майбутню міграцію для своїх нащадків.

При розгляді результатів вибіркового обстеження ТЕМПЕР стосовно питань зміни громадянства важливим є застереження щодо поширення цих даних на всі міграційні потоки. До вибірки цього опитування потрапили респонденти, які зберігають тісні зв'язки з батьківщиною, про що, власне, свідчить факт повернення в Україну, принаймні на два місяці, як визначено методологічними вимогами обстеження. Для опитаних характерне порівняно нетривале перебування за кордоном: майже половина (49,2 %) знаходились за межами країни впродовж 3–6 місяців, ще 16,2 % – 7–12 місяців, лише трохи більше третини респондентів (34,6 %) перебували за межами України понад рік. Тобто опитування охопило переважно контингенти, налаштовані на повторювані короткострокові виїзди за кордон не пов'язані з постійною еміграцією.

Емпіричні дані проекту ТЕМПЕР варто доповнювати додатковими інформаційними джерелами, що охоплюють інші міграційні потоки та групи. У межах цієї публікації ми звернемося до даних Національного інституту статистики Іспанії про набуття українцями громадянства цієї держави, а також про чисельність наших співвітчизників, які перебувають на її території. Вибір цієї європейської країни для аналізу обумовлений високою якістю її міграційної статистики, йдеться, зокрема, про відомості муніципального реєстру, що охоплює переважну більшість іноземців незалежно від наявності офіційного правового статусу.

Дані іспанської статистики підтверджують відомості, отримані в дослідженні ТЕМПЕР, щодо непоширеності практики зміни громадянства серед українських мігрантів. Протягом останніх десяти років щорічна чисельність українців, які отримали громадянство Іспанії, змінювалося в межах від 0,2 до 1,2 тис. осіб, що становило від 0,2 до 1,4 % українських іммігрантів, зареєстрованих у Муніципальному реєстрі у відповідному році (табл. 1). Зафіксований у 2013 р. сплеск активності в питанні набуття іспанського громадянства характерний для іммігрантів із переважної більшості країн походження і викликаний зміною адміністративних вимог у цій сфері, а не трансформацією адаптаційних стратегій наших співвітчизників. У жовтні 2012 р. вступила в силу інструкція, покликана пришвидшити здобуття іспанського громадянства завдяки запровадженню цифрової процедури його отримання [3]. Зазначені нововведення стосуються лише випадків здобуття громадянства на підставі безперервного проживання на

території Іспанії, тому ще однією причиною пришвидшення процедури стала можливість посадовців застосовувати дані цивільних реєстрів, зокрема щодо прав власності.

**Таблиця 1. Динаміка чисельності українців, які перебувають на території Іспанії, та випадків здобуття ними іспанського громадянства у 2009–2017 рр.**

Рік	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
чисельність українців в Іспанії, осіб*	82265	83313	86316	88966	89351	88594	91004	99060	103072
чисельність українців, які отримали громадянство Іспанії, осіб**	146	221	262	318	1216	724	629	851	257
%	0,2	0,3	0,3	0,4	1,4	0,8	0,7	0,9	0,2

\* Джерело: дані Національного Інституту статистики Іспанії [2]

\*\* Джерело: дані Міністерства праці, міграції та соціального захисту Іспанії [1]

Подібність статистичних даних, зібраних уповноваженими органами Іспанії, до інформації, отриманої в ході вибіркового опитування ТЕМПЕР, пояснюється схожістю міграційних потоків з України, які вони описують. Йдеться про, переважно, трудову міграцію, тому ці дані не слід поширювати на так звані переселенські потоки, спрямовані до США, Канади та низки інших країн.

Таким чином, вихідні дані з різних інформаційних джерел дають підстави стверджувати, що на сучасному етапі практика зміни українського громадянства в результаті залученості до трудової міграції тримається на відносно невисокому рівні. Набуття громадянства в країні призначення в правовому полі означає найвищий ступінь інтеграції особи в приймаючому суспільстві. Акт зміни громадянства слідує за прибуттям в іншу державу з певним, часто досить тривалим, часовим лагом, тому стабільне збільшення чисельності українців за кордоном, як це проілюстровано на даних іспанської статистики, неминуче призводитиме до зростання абсолютної кількості випадків зміни громадянства. Негативні економічні, політичні та соціальні чинники макrorівня можуть призвести також до трансформації

адаптаційних стратегій українців за кордоном, зміни намірів стосовно повернення на батьківщину. У такому разі в загальній структурі вибулих трудових мігрантів спостерігатимуться негативні тенденції до зменшення повернення на батьківщину. Ці процеси розгортаються на фоні активного вибуття населення за кордон із первинною метою змінити країну постійного проживання. У таких умовах держава стикається з загрозою вичерпання демографічного потенціалу в результаті міграційних процесів, погіршення якісних показників населення. Ефективна реалізація державної міграційної політики України може деякою мірою запобігти зазначеним ризикам.

**Список використаних джерел:**

1. Concesiones de nacionalidad española por residencia. Resultados. PORTAL DE INMIGRACIÓN [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://extranjeros.mitramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/index.html>
2. Instituto Nacional de Estadística [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://ine.es/en/welcome.shtml>
3. Nacionalidad Española: el expediente ahora más rápido [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://www.parainmigrantes.info/nacionalidad-espanola-expediente-ahora-mas-rapido-958/>
4. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року [Електронний ресурс]. – режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>

**Антонова Олена Ростиславівна,**

кандидат наук з державного управління,  
провідний спеціаліст Департаменту моніторингу  
соціальних прав Секретаріату Уповноваженого  
Верховної Ради України з прав людини

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ВИМІРИ КУЛЬТУРНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ЕМІГРАЦІЇ**

Подальша інтенсифікація міграційних процесів висуває потребу забезпечення умов для інтеграції міграційних потоків у соціокультурне середовище.

Наразі наслідки міграції в розвитку українського суспільства, національної культури, держави, економіки ще не набули належного осмислення ні в теоретичному, ні в практичному сенсі. Втім, особливу цінність для дослідження проблеми мають праці, які містять важливий аналітичний та емпіричний матеріал щодо різних складових міграційних процесів, їхнього змісту й наслідків – В. Євтуха, І. Кураса, В. Куриляка, Е. Лібанової, С. Пирожкова, А. Позняка, І. Прибиткової, У. Садової, В. Трощинського, О. Хомри, С. Чеховича, М. Шульги тощо. У галузі методології та методів вивчення міграцій та управління ними, сутнісних характеристик міграційних процесів значні здобутки належать західним авторам, серед яких Р. Еппл'ярд, Р. Бонінг, М. Вайнер, М. Кайку, Д. Массей, Д. Салт, С. Сассен, П. Сталкер, П. Стокер, Т. Хаммар та інші.

Сучасні соціокультурні детермінанти міграційних процесів містять певні загрози, це, зокрема [1]:

- зміна культурної ідентичності мігрантів;
- проблеми в самореалізації мігрантів;
- загроза творчому потенціалу мігрантів;
- зміна культури шлюбних практик мігрантів;
- низький рівень іміджу українців за кордоном;
- недоступність культурних послуг в умовах еміграції;
- брак культурного життя українських громад за кордоном;

- складні стосунки нової і старої українських діаспор тощо.

З метою запобігання найважливішим ризикам, необхідно зосередити увагу на організаційно-правових аспектах культурної орієнтації людини в умовах еміграції. До таких, зокрема, належать виміри часу і простору, врахування типу інституційних одиниць та характеру ефекту [2].

Розуміння часу, як виміру культурної орієнтації людини в умовах еміграції, розкриває довго-, середньо- та короткостроковий ефект від міграції. Практика показує, що тимчасовий виїзд діячів культури й мистецтва за кордон на термін від двох-трьох місяців до двох-трьох років у сучасних умовах перетворився на важливий чинник розвитку сучасної вітчизняної та світової культури. Це – невід’ємний компонент системи підвищення кваліфікації й набуття досвіду. Він корисний і країнам-імпортерам, і країнам-експортерам, сприяє їхній інтеграції у світове культурно-мистецьке співтовариство. За допомогою закордонних відряджень, гастролей, стажування країна-експортер та її культурно-мистецьке співтовариство не тільки знайомить закордонну культурну еліту зі своїми досягненнями, а й отримує доступ до культурних надбань і цінностей, знань і технологій інших країн. Для країни-донора корисні практично всі види короткострокових закордонних заходів (конференції, наукові симпозіуми, колоквиуми тощо). Тимчасова міграція, за умови повернення мігрантів, сприяє зростанню культури в країні-донорі.

Інші наслідки має еміграція, виїзд на досить тривалий термін. Масовий виїзд діячів культури за довгостроковими контрактами є очевидною втратою для країни-донора, що призводить до низки негативних наслідків:

- послаблюється кадровий потенціал, що крім уповільнення культурного і, як наслідок, усього соціально-економічного зростання, створює додаткові перешкоди для інтеграції у світове культурно-мистецьке співтовариство;
- залишаються невідшкодованими витрати держави на виховання і навчання працівників культури, що виїхали за кордон;
- країна-донор зазнає суттєвих соціально-демографічних втрат. Річ не тільки в тім, що емігрують, як правило, особи в репродуктивному віці та максимальної активності вступу до шлюбу, а й у тому, що порушується відновлення інтелігенції, розривається наступність поколінь.

Щодо просторового виміру культурної орієнтації, то її основним критерієм виступає коло осіб. За одних умов культурні зустрічі відбуваються в обмеженому колі, а в інших – у широкому суспільного простору, що забезпечує обмін культурним досвідом. Для країн(регіонів)донорів та реципієнтів можливі різні ефекти культурної орієнтації простору. Наприклад, довготривале негативне сальдо міграції в одній країні призводить до депопуляції, а позитивне в країні-реципієнті – до зменшення демографічного навантаження на працездатне населення.

Врахування потребує також наявність різних акторів міграційного процесу, до яких належать самі мігранти, їхні мігрантів, роботодавці та інші суб'єкти, які використовують міграційний капітал, інститути державної влади, які впливають на міграційні процеси. При цьому одна й та сама культурна міграційна подія може мати різні ефекти для зазначених типів учасників міграційного процесу: позитивний, негативний або неоднозначний.

Наступний вимір культурної орієнтації людини в умовах еміграції розкриває домінуючий характер/зміст ефекту, зокрема: соціокультурний, пов'язаний з етнокультурними індикаторами ефектів міграції; економічний, пов'язаний з особливостями креативних індустрій та вартісними ефектами міграції людського капіталу в цій сфері; політичний, пов'язаний із розподілом політичних впливів у країні з урахуванням відношення різних політичних сил до мігрантів та міграційних процесів.

Усі критерії виміру культурної орієнтації людини в умовах еміграції (часу і простору, врахування типу інституційних одиниць та характеру ефекту) невід'ємно пов'язані з міграційним потенціалом населення. До такого міграційного потенціалу належить енергія, яку акумулює економічно активне населення і яка за певних умов може бути перетворена на іншу форму (енергію руху). У цьому сенсі варто згадати перший закон термодинаміки, згідно з яким енергія ізольованих систем є завжди величиною незмінною. Вона має властивості – розсіюватись та нагромаджуватись, може перетворюватись на інші форми, стаючи джерелом живлення цих систем [3]. Так, за словами С. Подолинського, «... людська праця повертає людям у формі їжі, одягу, житла, задоволення психічних потреб велику суму енергії, яку було спожито на її виробництво...» [4].

Показовою в цьому сенсі для України є увага до культурної міг-



рації, яка за певних умов може сконцентрувати й мобілізувати ресурс країни-реципієнта для транспортування на батьківщину знань, досвіду суспільних інституцій, а також запозичення тих культурних норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинутих демократичних країн.

Таким чином, предметом подальших наукових розвідок могла б стати проблема застосування потенціалу міграції співвітчизників задля модернізації соціокультурного середовища українського суспільства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів / наук. ред. У. Я. Садова. – Львів, 2015. – 252 с. (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).
2. Куриляк В. Є. Міжкультурний менеджмент. / В. Є. Куриляк – Тернопіль: Астон, 2004. – 239 с., С. 31.
3. Мічіо Кайку. Фізика майбутнього / Пер. з англ. А. Кам'янець. – Львів: Літопис, 2013. – 432 с.
4. Формування територіальних міграційних систем як фактора нарощення соціально-економічного потенціалу / за ред. Е. М. Лібанової // Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь акад. НААН України М. А. Хвесика, У. Я. Садової. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с. – С. 164–252.

**Фітісова Анастасія Владиславівна,**  
дослідниця у сфері міграції,  
Аналітичний центр CEDOS

## **РОЛЬ МІГРАЦІЙНОЇ СТАТИСТИКИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (ПЕРЕВАГИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗІ СТАТИСТИКОЮ ЄВРОСТАТУ)<sup>1</sup>**

Удосконалення статистики у сфері міграції є наскрізною ціллю Стратегії державної міграційної політики до 2025 року [1]. Виконання більшості завдань Стратегії неможливе без якісної статистики. Формування державної політики з метою використання міграції для соціально-економічного розвитку, уповільнення темпів депопуляції, задоволення потреб економіки в робочій силі, стабілізації якісного та кількісного складу населення, а також приведення міграційних політик у відповідність до міжнародних стандартів не може бути досягнуто без якісної, деталізованої та порівнюваної на міжнародному рівні статистики про потоки та контингенти мігрантів. Для врахування як зовнішніх, так і внутрішніх міграційних процесів у демографічних прогнозах, прогнозах потреб ринку праці, здійснення оцінок внеску мігрантів у розвиток економіки, а також здійснення аналізу ефективності законодавства та правозастосування у сфері міграції необхідні дані. На жаль, в органах влади, відповідальних за міграційну політику та державну статистику, ця потреба недостатньо усвідомлена. Хоча удосконалення методів організації та порядку збору даних у сфері міграції знайшло відображення в Плані заходів на 2018–2021 рр. щодо реалізації Стратегії, протягом перших двох років виконання Стратегії цим питанням не було приділено достатньо уваги [2].

Мета цієї статті – унаочнити брак даних у сфері імміграції в Україні та показати, що гармонізація української статистики міжнародної

---

<sup>1</sup> Стаття підготовлена на основі результатів проекту «Посилення спроможностей ДМС та Держстату у питаннях збору та агрегації статистики про міграцію», що реалізовував аналітичний центр CEDOS в рамках проекту «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

міграції з європейською не лише елемент виконання формальних зобов'язань і не лише мала б покращити ситуацію з міграційними даними загалом. Приведення статистики міграції до вимог Євростату може зробити серйозний внесок у досягнення окремих цілей Стратегії. Вдосконалення статистики щодо імміграції необхідне як для моніторингу та оцінки виконання Стратегії, так і для досягнення конкретних цілей, пов'язаних із необхідністю розуміння потреб ринку праці, демографічних викликів тощо.

Питання гармонізації статистичних систем є однією зі сфер співпраці України та ЄС, відповідно до Угоди про асоціацію [3]. Сьогодні орієнтація на стандарти Євростату в державній статистиці є основним напрямком роботи Держстату. Це відображено в поточній Програмі розвитку державної статистики до 2023 року [4]. Предметом співпраці у сфері статистики є посилення інституційних спроможностей України в продукуванні якісної статистичної інформації, а саме запровадження системи забезпечення якості, покращення системи поширення статистичної інформації. Крім того, передбачається імплементація методологічних положень Євростату до окремих галузей статистики з огляду на вимоги, викладені в Збірці статистичних вимог, що є одним із документів, перелічених у додатках до Угоди про асоціацію [5], та визначає перелік показників, які країни ЄС передають Євростату. У свою чергу, виконання Угоди про асоціацію з ЄС є предметом діяльності Державної міграційної служби.

Вимоги ЄС до статистики міжнародної міграції визначені в Регламенті № 862/2007, ухваленому Європейським парламентом [6], та розвинуті в Збірці статистичних вимог Євростату. За оцінкою, яку провів аналітичний центр CEDOS у 2019 р., більшість показників, визначених Регламентом, уже збираються, але вони все ще потребують удосконалення [7]. Проблема полягає в тому, що за законодавством України, більшість показників визначених Регламентом не вважаються «державною статистикою». Ці показники утворюються в результаті роботи відомчих органів у сфері міграції та вважаються «адміністративними даними». Адміністративні дані не належать до повноважень Держстату, а відомчі органи у сфері міграції не мають ані методологічного потенціалу, ані зобов'язань щодо гармонізації адміністративних даних із даними ЄС. З огляду на ці причини гармонізація статистики міжнародної міграції опиняється поза увагою як

Держстату, центрального органу влади у сфері державної статистики, так і ДМС, центрального органу влади у сфері міграції.

Особливо актуальним питання гармонізації української статистики з європейською стає з огляду на брак даних для реалізації цілей Стратегії у сферах врегульованої міграції в Україну, запобігання неврегульованій міграції та у сфері міжнародного захисту. Хоча імміграція в Україну обліковується краще, ніж еміграція, даних про потоки та контингенти іммігрантів недостатньо. Імміграція обліковуються краще, тому що для тимчасового чи постійного проживання в Україні, іноземцям необхідно отримати посвідку на тимчасове чи постійне проживання в Державній міграційній службі, а також зареєструвати місце проживання. Як центральний виконавчий орган у сфері міграції ДМС створює чимало даних щодо наданих послуг чи реалізованих процедур щодо іноземців та осіб без громадянства, які проживають в Україні [8]. На підставі фактів реєстрації Держстат оцінює потоки іммігрантів в Україну. Але наявних даних бракує як для реалізації, так і для оцінки виконання Стратегії.

Нижче наведемо кілька 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 (Ціль 4) потребує аналізу поточної ситуації та моніторингу, якщо такі зміни будуть впроваджені.* Даних, які б дозволяли оцінювати міграційний цикл іноземців в Україні, немає. У першу чергу, деперсоналізовані мікродані щодо іноземців із ЄІАС УМІП могли б дозволити здійснювати таку оцінку. Окрім мікроданих, про міграційний цикл можуть свідчити статистичні показники про переходи мігрантів між різними групами залежно від підстави видачі посвідки, а також показники щодо терміну дії посвідки на проживання.
- 2) *Показники переходів між групами могли би свідчити про іноземних студентів, які залишаються в Україні після навчання (Цілі 4, 5).* З огляду на те, що іноземні студенти згадуються в Стратегії як такі іммігранти, що маючи високий потенціал інтеграції, можуть активно залучатися до ринку праці, слід розу-

міти, чи, дійсно, залишаючись в Україні після навчання, студенти офіційно виходитимуть на ринок праці. З огляду на правила дозвільної системи працевлаштування, вірогідно, вони залишатимуться за іншими підставами, зокрема з метою возз'єднання сім'ї. На даний момент, ми не можемо відслідковувати ці процеси, тому що таких показників немає серед показників відомчої звітності ДМС [8].

- 3) *Здійснення оцінок узгодженості імміграційного законодавства з економічною та демографічною політикою держави (Ціль 4) зокрема потребує деталізованих даних про стать та вік іммігрантів.* Державна служба статистики не оцінює контингенти іммігрантів за жодним критерієм визначення мігранта в період між переписами. Дані про контингенти іммігрантів були зібрані під час Всеукраїнського перепису 2001 року, і тому перестали бути актуальними. Єдина статистика про контингент іммігрантів доступна з огляду на дані ДМС щодо кількості дійсних на кінець року посвідок на тимчасове та постійне проживання, кількість біженців та шукачів притулку. Однак, цим даним бракує деталізації, зокрема деталізації за віком та статтю, що принципово для розрахунків показників демографічного прогнозу чи прогнозу потреб ринку праці.
- 4) *Забезпечення успішної інтеграції іноземців (Ціль 5) неможливе без розуміння того, наскільки мігранти інтегровані на даний момент, і в яких сферах необхідне залучення держави.* Державні вибіркові обстеження не дозволяють отримувати надійні оцінки зайнятості, соціального включення та освіти про мігрантів, щоби порівнювати їх за цими показниками з місцевим населенням. Однак, цільові дослідження інтеграції мігрантів теж не проводяться. Нещодавно перед статистичною системою України постали нові виклики, пов'язані з необхідністю вимірювання цільових показників Цілей сталого розвитку за міграційним статусом. Більшість показників, що потребують дезагрегації за міграційним статусом, залишаються недоступними в Україні [9].
- 5) *Забезпечення ефективної і справедливої процедури розгляду заяв щодо надання міжнародного захисту потребує оцінки поточного стану та моніторингу ситуації (Ціль 11).* 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.

Першим кроком до вдосконалення статистики імміграції має бути приведення її у відповідність до міжнародних стандартів. Європейська статистика міграції будується на загальних рекомендаціях ООН, над якими працюють спеціалісти з усього світу саме для того, щоби статистика відображала реальні міграційні процеси, була корисною для розробки політик у сфері міграції, а також була порівнюваною між країнами. Гармонізація української статистики з європейською відповідає вже взятому курсу Держстату та ДМС. Проблема виникає з огляду на відсутність повноважень Держстату та ДМС займатися цими питаннями. ДМС та Держстат, органи влади, які відповідають за політику у сферах міграції та державної статистики, відіграють ключові ролі в цій ситуації. Міграційна політика в Україні потребує кращих даних, однак, міграційна служба не має методологічної експертизи і відповідно спроможностей вдосконалювати адміністративні дані. Разом із тим, Держстат може скоординувати питання гармонізації статистики міжнародної міграції. Тому тут потрібні спільні домовленості та дії обох органів влади, ДМС та Держстату. Із запуском підсистем з обліку та документування різних категорій іноземців та осіб без громадянства, процеси збору та обробки даних переходять в електронну площину. Це створює нові можливості з погляду роботи з даними про імміграцію, які необхідно розпочати використовувати.

### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 15.11.2019 р.)
2. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-20182021-roki-shchodo-> (дата звернення: 15.11.2019)

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII. URL: [https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 15.11.2019 р.)

4. Про затвердження Програми розвитку державної статистики до 2023 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2019 р. № 222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/222-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.11.2019)

5. Statistical requirements compendium: 2018 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. 221 p. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9393837/KS-GQ-18-009-EN-N.pdf/a1d2ffe9-2ba9-4b57-8e6c-6c13575ef072>

6. On Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers: Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32007R0862>

7. Методологічні рекомендації щодо приведення статистики міжнародної міграції України до вимог Євростату / Фітісова А., Слободян О./ Аналітичний центр CEDOS. Київ: 2019 (*очікує на публікацію*)

8. Про оптимізацію форм відомчої статистичної звітності ДМС: Наказ Державної міграційної служби України від 8 серпня 2016 р. № 22.

9. Data availability on migration-related SDG indicators in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia / Patrick Hernusi / UNECE Statistical Division. Workshop on Migration Statistics. Geneva, 29 October 2019. URL: <https://statswiki.unece.org/display/ME/Workshop+on+Migration+Statistics?prevIEW=/247300282/263227199/3%20SDG%20UNECE.pdf> (дата звернення: 15.11.2019)

10. An Assessment of the Collection, Distribution, Storage and Analysis of Migration Information in Ukraine / Oleksiy Poznyak, Olena Malynovska / International Organization for Migration (IOM), Mission in Ukraine. Kyiv, 2015. – 74 p.

11. Слободян О., Фітісова А. Статистика міжнародної міграції: декілька прикладів для чого потрібні дані / Київ: Аналітичний центр CEDOS, 2019. – 6 с.

**Позняк Олексій Володимирович,**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,  
завідувач сектору міграційних досліджень  
Інституту демографії та соціальних  
досліджень ім. М. В. Птухи НАН України

## **ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [1] цілями міграційної політики у сфері легальної міграції в Україну визначено такі:

- Ціль 4. Сприяти легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави;
- Ціль 5. Забезпечити успішну інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство.

Роль міграцій як чинника соціально-економічного розвитку значно зростає в умовах депопуляції (стабільного перевищення чисельності померлих над кількістю народжених). Унаслідок вичерпання потенціалу демографічного зростання в Україні неминучим є подальше зменшення загальної чисельності населення, передусім у працездатному віці. Темпи зменшення чисельності населення України не можуть бути рівномірними по всій території: кількість мешканців Києва, інших поліфункціональних міст, основних курортних регіонів практично за будь-яких умов істотно не зменшиться. Отже, навіть при півторакратному зменшенні чисельності населення країни в цілому, в окремих регіонах буде дво-трикратне зменшення кількості мешканців, деякі райони (зі сприятливими для життєдіяльності людей умовами) стануть безлюдними.

Важливим досягненням світової соціально-економічної науки і відповіддю на тенденції депопуляції, що охопила переважна більшість країн Європи, стала концепція «замісної» міграції, розроблена відділом народонаселення ООН [2; 3]. Відповідно до цієї концепції, підтримання стабільної чисельності населення і прийнятного рівня спів-



відношення між чисельністю різних вікових груп в економічно розвинених країнах можливо завдяки міграційному притоку населення з країн, що розвиваються.

Отже, основні важелі впливу на демографічний розвиток лежать у царині міграцій населення. При цьому, як показує світовий досвід, успіх політики інтеграції іммігрантів суттєво залежить від їхньої частки серед місцевого населення. Невеликі групи іммігрантів, як правило, швидко інтегруються в суспільство країни-реципієнта, тоді як численний контингент осіб спільного етнічного походження (особливо якщо вони прибули в приймаючу країну протягом нетривалого відрізка часу) зазвичай формує стійку діаспору, яка живе за своїми законами, по суті, поза правовим полем країни-реципієнта. Демографічний дефіцит в Україні, особливо в окремих регіонах, настільки значний, що за масштабів міграції, необхідних для його покриття, може виникнути небезпека порушення єдності та внутрішньої рівноваги суспільства, труднощі взаємоадаптації корінного і прибулого населення.

Станом на середину 2018 р. чисельність іммігрантів (за критеріями законодавства України) у країні становила 273 тис. осіб, що становить 0,65 % від середньої кількості наявного населення країни в січні-червні 2018 р. за даними Держстату України. Основна частина контингенту – представники колишніх республік СРСР, у першу чергу – Російської Федерації (55,4 % від загалу). Інші чисельні групи – це громадяни Молдови (6,6 %), Азербайджану (4,5 %), Вірменії (4,3 %), Грузії (3,9 %), Білорусі (3,3 %), В'єтнаму та Узбекистану (по 0,9 %). Фактично, у 2017–2018 (1 півріччя) рр. кількість іноземців у країні повернулась до рівня 2014 р. У 2016–2017 рр. обсяг виданих дозволів на імміграцію в Україні, за даними ДМС України, скоротився в середньому на 30 % від обсягу 2014 р., коли він становив 21574 дозволів проти 15068 дозволів у 2016 р. та 15213 дозволів у 2017 р.

У першому півріччі 2018 р. кількість іноземців та ОБГ, які тимчасово проживають в Україні, становила близько 95 тис. осіб, що дорівнює 0,22 % від середньої кількості наявного населення країни в січні-червні 2018 р. Абсолютний приріст даного контингенту іммігрантів за період від 2014 р. до першого півріччя 2018 р. становить майже 20 тис. осіб. В основному цей контингент складають іноземні студенти та трудові іммігранти. Трудові іммігранти – це переважно керівники та менеджери (62,5 % у 2015 р.), зайняті у сфері оптової та

роздрібної торгівлі (23,1 %) та переробної промисловості (16,7 %). Найчисельнішими є серед них громадяни Росії (18,8 %), Туреччини (11,4 %), Польщі (5,5 %), Білорусі (5 %) та Німеччини (4 %). До кризи чисельність іноземних студентів в Україні стабільно зростала і 2013 р. сягнула майже 70 тис. Найпопулярнішою є медична та фармакологічна освіта. Майже половина іноземних студентів – громадяни країн СНД. Однак, унаслідок війни на сході країни прибуття освітніх мігрантів почало зменшуватися [4].

При цьому результати наукових досліджень показують, що в Україні існує дискримінація іммігрантів [5]. Хоча в Україні розроблені та впроваджені нормативні акти, що регламентують питання доступу іноземців до працевлаштування, послуг освіти, медичного обслуговування, забезпечення житлом, проте цей доступ залишається обмеженим як через незнання й низький рівень володіння мовою мігрантами, так і в результаті дій роботодавців, працівників закладів охорони здоров'я тощо.

Основними проблемами у сфері доступу іноземців до зайнятості, згідно з опитуванням, проведеним у 2014–2015 рр., є низький рівень офіційного працевлаштування, труднощі з оформленням дозволу на підприємницьку діяльність та низька обізнаність про послуги, які надає державна служба зайнятості. Дошкільна і шкільна освіта для дітей мігрантів у цілому доступна (це підтверджують як опитані іноземці та лідери громад мігрантів, так і представники органів державної влади). Труднощі при влаштуванні дітей до дитячого садка й до школи зазвичай не пов'язані із громадянством або етнічним походженням, а є типовими для мешканців України.

Існують проблеми з визнанням дипломів про освіту іноземців. Зокрема, визнання дипломів біженців часто стає нездійсненним через неможливість звернення до країн їхнього походження. Гострою для мігрантів є мовна проблема. Українською мовою, згідно з опитуванням, вільно володіє лише десята частина іноземців, російською – трохи менше половини. На сьогодні мережа закладів, на базі яких функціонують курси української мови, є недостатньою. Що ж до курсів історії та культури України, то їх фактично не існує [5]. Серед тих, хто звертався до органів охорони здоров'я, трохи більше чверті відзначили наявність проблем при зверненні. Загалом ситуація з доступом до закладів охорони здоров'я оцінюється опитаними як значно краща, ніж із доступом до інших установ.

Майже половина іноземців потребує підтримки в забезпеченні житлом. Більшість орендарів житла позбавлені можливостей реєстрації за місцем проживання через небажання орендодавців реєструвати іноземців у своїх помешканнях. Відсутність реєстрації значно ускладнює доступ іноземців до послуг освіти, охорони здоров'я та адміністративних послуг. Опитування показало, що іноземці часто платять за житло більше українців, половина опитаних зазначили, що українці надають перевагу своїм громадянам при наданні послуг оренди житла [5].

На ключові питання анкети опитування іноземців «Наскільки добре законодавство захищає права іноземців в Україні?» та «Як Ви вважаєте, чи забезпечені в Україні умови для інтеграції іммігрантів в українське суспільство?» більшість респондентів обрали проміжні варіанти відповідей. Це є свідченням того, що держава досягла певних результатів у сфері політики інтеграції іммігрантів, однак реалізовані заходи є явно недостатніми. Ефективність дій державної політики у сфері інтеграції іммігрантів залишається незадовільною. Доступ мігрантів до працевлаштування, послуг освіти, медичного обслуговування, забезпечення житлом є обмеженим через наявність законодавчих неузгодженостей та дискримінаційних положень, необізнаність та низький рівень володіння мовою мігрантами, а також унаслідок дій інших гравців (роботодавців, працівників закладів охорони здоров'я тощо) та через об'єктивні причини (невідповідність якості послуг потребам мігрантів) [5].

Для підвищення ефективності імміграційної політики України в контексті реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року слід здійснити такі заходи:

- надати можливості іноземним студентам перебувати на території України протягом року після закінчення навчання; встановити пільгові умови для отримання цими особами дозволів на перебування та працевлаштування в разі готовності українського працедавця надати їм робоче місце відповідно до набутої спеціальності;
- запровадити опитування становища іноземців;
- налагодити обмін інформацією між громадами, громадськими організаціями та урядовими структурами України, зокрема відомостями щодо чисельності та складу членів організацій міг-

рантів, проблем, з якими вони стикаються, допомоги, яку вони потребують;

- розробити та розповсюдити інформаційно-просвітницькі матеріали для ознайомлення іммігрантів із механізмами захисту від дискримінації національними мовами громад;
- створити умови для адаптації навчального процесу в загальноосвітніх навчальних закладах для інтеграції мігрантів та біженців, що недостатньо володіють державною мовою шляхом розробки та впровадження методики навчання іноземців та видання спеціалізованих підручників;
- розробити загальні програми для українських дітей із толерантності та поваги різноманіття, у такі програми необхідно включати практичні завдання та ширше розглядати тему недискримінації та рівності для формування толерантного ставлення до мігрантів;
- сформувати повноцінну систему інформування населення щодо необхідності здійснення активної імміграційної політики та щодо формування толерантності в суспільстві;
- налагодити обмін персоніфікованою інформацією між ДМС (відомості про шукачів міжнародного захисту, яким відмовлено в такому захисті в Україні, інших осіб, які втратили підстави для законного перебування в Україні) та АДПС (відомості про виїзд за межі країни цих осіб);
- опрацювати питання залучення мігрантів до України, зокрема, шляхом розробки програм циркулярної міграції;
- визначити категорії мігрантів, на яких поширюється легалізація.

На сьогодні політика інтеграції іммігрантів в українське суспільство перебуває на початковому етапі розроблення. У контексті реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року слід посилити цей напрям міграційної політики держави.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року/ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

2. Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления деятельности: Доклад Глобальной комиссии по международной миграции / пер. с англ. М.: Оргсервис-2000, 2006.

3. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря/ООН. Генеральная Ассамблея. Шестидесятая сессия. Пункт 54(с) повестки дня. Глобализация и взаимозависимость: международная миграция и развитие. A/60/871.

4. «Міграція в Україні: факти й цифри», МОМ, 2016 р.: [http://iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_ukr\\_21\\_10\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf)

5. Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. – Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні, 2014.

УДК 331.631.1

**Жураковська Ліна Анатоліївна,**

головний консультант відділу секторальної економіки  
Національного інституту стратегічних досліджень

## **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАЛУЧЕННЯ ІНОЗЕМНИХ СТУДЕНТІВ НА РИНОК ПРАЦІ ТА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ**

Зважаючи на демографічні проблеми й гостру нестачу кваліфікованої робочої сили, за прогнозом, уже найближчим часом імміграційна політика багатьох розвинутих країн дедалі більше фокусуватиметься на залученні іноземних студентів, яким надають певні преференції. Іноземці, які закінчили ВНЗ, розглядаються країнами навчання як цінний ресурс поповнення людського капіталу, оскільки на навчання за кордон їдуть найкращі і найбільш мотивовані студенти. Після завершення навчання вони, як правило, уже адаптовані в країні, володіють мовою, ознайомлені з її законами, звичаями, правилами й умовами роботи. Країни, де демографічна криза й дефіцит робочої сили стрімко зростають, передусім зацікавлені саме в таких іммігрантах.

Актуальність досліджень зумовлена недостатнім вивченням проблеми можливої інтеграції іноземних студентів до українського ринку праці. Метою статті є огляд процедур залучення іноземних студентів на ринок праці країн перебування, можливості його використання в Україні.

У Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [1] серед питань, що потребують правового регулювання, зазначено **обмежені можливості виходу на український ринок праці найбільш підготовленої та інтегрованої частини іноземців, якими є іноземні студенти, що отримали освіту в Україні**. Крім того, відповідно до цілі 4 «Сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави», передбачена необхідність **створення умов, за яких іноземні студенти після закінчення навчання зможуть продовжити період проживання в Україні**.

Згідно з законодавством України іноземні студенти не мають права працювати під час навчання, а після його закінчення мають повернутися на батьківщину, якщо в них немає законних підстав для подальшого перебування в Україні.

Натомість трудова діяльність іноземних студентів під час навчання, хоча й обмежена, дозволена в багатьох країнах. Зокрема, студенти, зазвичай, мають право працювати під час навчання 20–24 годин на тиждень. З кожним роком збільшується кількість країн, що дозволяють іноземцям-випускникам вищих навчальних закладів залишитися в країні на строк 1–1,5 року для пошуку роботи. При цьому, якщо вони знаходять роботу за набутою під час навчання спеціальністю, вони звільняються від необхідності доводити обґрунтованість їх найму, як це вимагається від інших іноземців. У разі, якщо роботу знайдено, випускники замість студентської візи отримують робочу. Такий порядок запроваджено в США, Канаді, Швейцарії, Франції, Японії, Австралії, Новій Зеландії, Ірландії, Німеччині, Чехії, Польщі.

Можливе працевлаштування під час та після закінчення навчання підвищує вмотивованість студентів і впливає на вибір країни навчання. Так, згідно з глобальним дослідженням кар'єрних очікувань іноземних студентів, з поміж 150 тис. опитаних [2] на важливість можливості підробітку та отримання практичного досвіду під час навчання вказали 92 % респондентів. Близько 70 % іноземних студентів вважали, що кар'єрні перспективи є вирішальним чинником при ви-

борі країни навчання. Можливості підробітку під час навчання більш актуальними виявилися для студентів із неєвропейських країн, ніж європейських (73 % проти 65 %).

Залучення іноземних студентів на національні ринки праці є джерелом поповнення економіки висококваліфікованими кадрами та розглядається в багатьох країнах як перший крок до трудової імміграції (переважно за рахунок представників дефіцитних професій).

«Імміграція через освіту» поширена в США, а нині й в інших країнах. Так, приблизно чверть висококваліфікованих мігрантів, які отримують робочу візу до США, спочатку навчалися в цій країні. Близько 55 % висококваліфікованих іммігрантів із Латинської Америки та Карибського басейну, понад 40 % з Індії та Китаю залишилися тут після завершення навчання. Показники по особах, які мають наукові ступені, ще вищі: 71 % іноземців, які отримали в США докторський ступінь у галузі науки й техніки у 2001 р., залишалися в країні [3]. У середньому від 15 до 30 % іноземних студентів, як правило, залишаються в країні перебування після закінчення навчання [4]. Наприклад, у 2008–2009 рр. у Великобританії залишилися після завершення навчання 25 % іноземних студентів, у Франції – 32 %, Австралії – 30 %, Німеччині – 26 %, Нідерландах – 27 %, Чеській Республіці – 31 %, Канаді – 33 %.

На тлі демографічних проблем та дефіциту робочої сили конкуренція за абітурієнтів та студентів набуде нових рис. За прогнозами Єврокомісії, протягом 2010–2030 рр. кількість молоді (у віці до 25 років) у країнах ЄС зменшиться на 25 млн осіб. Щоби зберегти нинішню чисельність населення, чотирьом найбільшим європейським країнам – Німеччині, Франції, Англії, Італії – необхідно приймати щороку до 700 тис. іммігрантів (сьогодні це 230 тис.). А для того, щоби зберегти рівень економічної активності населення та встановлений пенсійний вік, потрібно близько 1 млн іммігрантів на рік. Без іммігрантів європейські стандарти якості життя до 2050 р. можуть знизитися до 78 % існуючих нині [5].

З огляду на сучасну демографічну ситуацію в Україні залучення іноземних студентів на національний ринок праці може розглядатися, як один із напрямків забезпечення демографічної та економічної безпеки, оскільки вони видаються найбільш прийнятним зовнішнім ресурсом поповнення людського капіталу держави.

Уже зараз навчальні заклади України відчувають проблеми з набором абітурієнтів унаслідок скорочення чисельності населення молодших вікових груп. Якщо станом на 1 січня 2011 р. чисельність молоді у віці 15–24 років становила 6,3 млн осіб, то на 1 січня 2018 р. – 4,0 млн осіб<sup>1</sup>, а згідно з демографічним прогнозом ООН до 2050 р. населення України у віці 15–24 років скоротиться до 3,4 млн осіб<sup>2</sup> [6]. Крім того, відбуватиметься скорочення трудового потенціалу населення в Україні, або ж осіб працездатного віку (жінки 15–54 років, чоловіки 15–59 років). Так, якщо станом на 1 січня 2018 р. чисельність чоловіків у віці 15–59 років становила 12,7 млн осіб, а жінок віком 15–54 років – 11,4 млн осіб, то у 2050 р. чоловіків у віці 15–59 років налічуватиметься 9,2 млн осіб, жінок у віці 15–54 років – 7,8 млн осіб.

З кожним роком кількість іноземних студентів, які навчаються в українських ВНЗ, збільшується. За даними Українського державного центру міжнародної освіти з 2011 р. по 2018 р. їх кількість збільшилася на 40,8 %: з 53,7 тис. осіб до 75,6 тис. осіб.

Більшість іноземних студентів прибули на навчання з Індії (19,8 %, або близько 15 тис. осіб), Марокко (9,8 %, або 7,4 тис. осіб), Азербайджану (8,2 %, або 6,2 тис. осіб) Туркменістану (6,7 %, або 5 тис. осіб), Нігерії (4,7 %, або 3,6 тис. осіб), Єгипту (4,5 %, або 3,4 тис. осіб), Туреччини (4,3 %, або 3,3 тис. осіб), Китаю (3,6 %, або 2,7 тис. осіб), Ізраїлю (3,3 %, або 2,5 тис. осіб), Грузії (3,2 %, або 2,4 тис. осіб).

Склад іноземних студентів, які навчаються в Україні за країнами походження, змінюється. Якщо у 2016/2017 навчальному році найбільше студентів навчалося з Китаю (17,2 %, або 6,3 тис. осіб), Росії (12,6 %, або 4,6 тис. осіб), Йорданії (7,1 %, або 2,6 тис. осіб), Сирії (6,9 %, або 2,5 тис. осіб) та Індії (5,6 %, або 2,0 тис. осіб), то у 2016/2017 н.р. – з Азербайджану (14,5 %, або 9,3 тис. осіб), Індії (12,1 %, або 7,8 тис. осіб), Туркменістану (10,2 %, або 6,6 тис. осіб), Марокко (7,2 %, або 4,6 %) та Грузії (5,6 %, або 3,6 тис. осіб).

---

<sup>1</sup> Дані щодо чисельності постійного населення на 1 січня 2019 року наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

<sup>2</sup> Прогноз ООН щодо чисельності населення України до 2050 року розраховано з урахуванням Криму.



На нашу думку, наявність дозволу на працевлаштування іноземних студентів під час навчання в Україні, а також після його закінчення підвищувало б їх вмотивованість до навчання.

Наприклад, згідно з опитуванням українських студентів денної форми ВНЗ III-IV рівнів акредитації під час навчання працювали 37 %, більша частина (27 %) – з частковою зайнятістю, з повною – лише 4 %. Серед респондентів були й такі, хто працював раніше, проте на момент опитування не працював (6 %) [7]. Водночас, наприклад, у Польщі, за даними дослідження аналітичного центру CEDOS, багато українських студентів поєднують роботу й навчання. Так, 59 % респондентів працюють неповний робочий день або нерегулярно, 2 % працюють повний робочий день, 12 % раніше працювали, а тепер ні. Робота під час навчання у ВНЗ відкриває перспективи подальшого працевлаштування, адже це можливість набутти необхідного практичного досвіду.

Таким чином, з урахуванням міжнародного досвіду залучення іноземних студентів на ринок праці, вважаємо за доцільне надати право іноземним громадянам, які навчаються в українських ВНЗ за освітніми програмами бакалаврату очної форми навчання, працювати у вільний від навчання час на території того регіону, у якому розташований ВНЗ, не більше 20 годин на тиждень без отримання дозволу на роботу; іноземним громадянам, які навчаються в Україні у ВНЗ за освітніми програмами магістратури та аспірантури, працювати у вільний від навчання час на території того регіону, де розташована освітня установа, не більше 40 годин на тиждень без отримання дозволу на роботу. Забезпечити преференційні умови працевлаштування іноземців-випускників українських ВНЗ протягом 9 місяців після закінчення ВНЗ за спеціальностями, яких потребує український ринок праці, запровадити спрощений порядок зміни типу візи зі студентської на робочу в разі працевлаштування.

Разом із тим, варто зважати на те, що залучення іноземних студентів на український ринок праці створює ризики використання іноземцями в'їзду в Україну як каналу імміграції, у тому числі фактично нелегальної.

#### **Список використаних джерел:**

1. Розпорядженням КМУ від 12 липня 2017 р. № 482-р «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

2. Nilsson P. A., Ripmeester N. (2016) International student expectations: career opportunities and employability // Journal of International Students. Vol. 6. No. 2. P. 614–631. – Режим доступу: [https://www.labourmobility.com/wp-content/uploads/2016/03/jis2016\\_6\\_2\\_14\\_international-student-expectations.pdf](https://www.labourmobility.com/wp-content/uploads/2016/03/jis2016_6_2_14_international-student-expectations.pdf).

3. «Международная миграция и развитие: доклад Генерального секретаря». 18 мая 2006 г. // Док. ООН A/60/871.

4. International Migration Outlook 2013, P.: OECD, 2013.

5. Экимян В. Трудовая миграция: кому она выгодна / В. Экимян // Человек и Труд. – 2007. – № 3. [Электронный ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.chelt.ru/2007/3-07/migrac307.html>.

6. «The World Population Prospects 2019: Highlights», United Nations, Department of Economic and Social Affairs. – Режим доступу до ресурсу: <https://population.un.org/wpp/>

7. Когут І., Самохін І., Куделя М., Жерьобкіна Т., Стадний Є. Соціально-економічний портрет студентів: результати опитування. – Режим доступу до ресурсу: <https://cedos.org.ua/uk/articles/sotsialno-ekonomichnyi-portret-studentiv-rezultaty-opytuvannia>.

УДК 343.9

**Орловська Наталя Анатоліївна,**

доктор юридичних наук, професор,

начальник кафедри кримінального права та процесу

Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ НЕЛЕГАЛЬНІЙ ТРУДОВІЙ МІГРАЦІЇ У КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Свобода пересування як у власній державі, так і за її межі – одна з фундаментальних засад сучасного суспільства. Ст. 33 Конституції України гарантує кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободу пересування, право вільного залишення території України. При цьому громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну; щодо певних категорій іноземців або осіб без громадянства може бути прийняте рішення про заборону в'їзду в Україну. Похідним від свободи пе-

ресування є право людини обрати місце здійснення трудової діяльності.

Водночас «зворотною стороною медалі» права на трудову мобільність є нелегальна трудова міграція, прояви якої мають досить широкий спектр – від незаконного працевлаштування та здійснення підприємницької діяльності нелегальних мігрантів до примусової праці жертв торгівлі людьми.

Зокрема, за даними Міжнародної організації міграції, чисельність української діаспори за кордоном оцінюється в межах від 8 до 20 млн осіб. Значну частину з них становлять трудові мігранти. При цьому понад 90 % зайнятості заробітчан – тяжка фізична праця (у будівництві, сільськогосподарському виробництві, домашніх господарствах, зокрема, прибирання та догляд тощо). Переважна більшість жертв торгівлі людьми піддається саме трудовій експлуатації (понад 80 %) [1]. Як свідчить правозастосовна практика, жертви торгівлі людьми почасти самі прагнуть нелегального працевлаштування за межами України, навіть тоді, коли йдеться про залучення до порнобізнесу. Це доводить відсутність претензій із боку потерпілих до винних у злочинах, передбачених ст.149 КК України.

Однак Україна є як донором, так і реципієнтом та транзитером для нелегальних мігрантів. Відповідно, на території України також є приклади трудової експлуатації нелегальних мігрантів [2].

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. Наприклад, показовим є один з останніх випадків, який широко висвітлювався в ЗМІ. Йдеться про викриття в Німеччині злочинного угруповання, яке, використовуючи агентство з працевлаштування, допомагало громадянам України нелегально отримати роботу, надавало підроблені документи тощо. Українців працевлаштовували в різних сферах, у тому числі, на виробництві [3].

Усе частіше для сприяння нелегальній міграції злочинні угруповання використовують недержавні організації гуманітарного спрямування (зокрема, йдеться про замовлення на розробку додатків для нелегальних мігрантів) [4]. Зрозуміло, далеко не в усіх випадках є юридичні підстави говорити про співучасть у злочинах. Однак подібна

тенденція свідчить про верифікацію способів ухилення від соціального контролю у сфері діяльності організованої злочинності.

Таким чином, окремим питанням у рамках контрольно-правоохоронного підходу в державній міграційній політиці України можна вважати запобігання організованій злочинній діяльності шляхом унеможливлення використання легальних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб) у сфері нелегальної міграції.

Аналіз зазначеного питання дає підстави стверджувати, що кримінально-правове запобігання нелегальній трудовій міграції має низку особливостей, що його ускладнюють, серед них такі:

- злочини, пов'язані з нелегальною міграцією, є латентними з огляду на небажання постраждалих звертатися до правоохоронних органів, тим більше, у країні перебування;
- кримінальне переслідування є тривалим та витратним;
- досить часто доказова база в кримінальних провадженнях по злочинах, які вчиняються організованими злочинними структурами, мінімальна внаслідок прихованості слідів, знарядь та засобів вчинення злочинів, неочевидності взаємин між учасниками організованої структури, наявності корупційних зв'язків тощо;
- у разі використання легальних суб'єктів для прикриття злочинної діяльності виникає небезпека дискредитації правоохоронних органів як таких, які «придушують бізнес», «використовуються для ліквідації економічних конкурентів» тощо.

З огляду на це, у контрольно-правоохоронному підході в державній міграційній політиці чільне місце мають посісти адміністративно-правові механізми запобіжної діяльності щодо нелегальної трудової міграції, організація якої здійснюється з використанням легальних суб'єктів, наприклад: належне застосування ст. 204 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою встановлено відповідальність за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів; формування приписів про адміністративну відповідальність, системно пов'язаних із положеннями Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [5]. Прикладом (хоча й мотивованим іншими міркуваннями, аніж запобігання нелегальній трудовій міграції з України) може бути законопроект, підготовлений групою народних депутатів та представників Все-

української асоціації компаній із міжнародного працевлаштування [6]. Здійснення кримінально-правового впливу на питання, що розглядається, є наразі проблемним. Так, у сфері кримінального права залишається невирішеним концептуальне питання – вплив на юридичних осіб, від імені/за дорученням/в інтересах яких вчиняється кримінальне правопорушення. Якщо, наприклад, легальний суб'єкт господарювання – юридична особа – використовувався для прикриття злочинної діяльності у сфері нелегальної міграції, держава позбавлена можливості здійснювати кримінально-правовий вплив на таку особу внаслідок прогалини в праві.

Таким чином, доцільно, щоб у рамках контрольно-правоохоронного підходу увага концентрувалася на унеможливленні використання легальних суб'єктів для прикриття діяльності організованих злочинних угруповань, які діють у сфері нелегальної міграції. Це може бути досягнуто системним поєднанням адміністративно-правових та кримінально-правових інструментів і належною правозастосовною практикою.

#### **Список використаних джерел:**

1. Протидія торгівлі людьми в Україні: Статистика МОМ станом на 31 грудня 2018 р. URL: <http://goo-gl.ru/5Rt9> (дата звернення: 14.11.2019 р.)
2. Ерман Г. Скільки нелегалів хоче потрапити до ЄС з України і що з ними стається. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/features-50220375> (дата звернення: 14.11.2019 р.)
3. У Німеччині викрили мережу нелегального працевлаштування українців [Інформація з екрану]. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/14/7231987/> (дата звернення: 14.11.2019 р.)
4. Facilitating migration and fulfilling rights – to reduce smuggling of migrants and prevent trafficking in persons. 4–5 September 2017, Vienna. URL: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts5\\_gaatw.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts5_gaatw.pdf)
5. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України № 761–VIII від 5.11.2015 р. «Відомості Верховної Ради». 2015. № 49–50. – с. 463.
6. Проект Закону про захист трудових мігрантів та боротьбу з шахрайством у працевлаштуванні за кордон № 2365 від 31.10.2019 р. / поданий народними депутатами Г. М. Третяковою, В. О. Струневичем, О. О. Арсенюком, С. Д. Гривком, А. Д. Остапенком. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67255](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67255) (дата звернення: 14.11.2019 р.)

**Марцинюк Марина Петрівна,**

кандидат історичних наук,

головний консультант відділу соціальної політики

Національного інституту стратегічних досліджень

## **ПИТАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ (ВПО) В УКРАЇНІ**

Серед найбільш гострих проблем соціальної інтеграції ВПО: забезпечення житлом, трудова зайнятість, реєстрація і верифікація, законодавче і практичне забезпечення реалізації соціальної інтеграції ВПО.

Відсутність належного забезпечення житлом та доступність його придбання є чи не найвагомішою проблемою для ВПО. Брак власного житла й неможливість його оренди (28 %) та/або оплати житлово-комунальних послуг (18 %) відзначають самі ВПО, 47 % сьогодні мешкають в орендованих помешканнях [1].

Механізми та форми створення належних умов для проживання ВПО є нечітко визначеними через обмежувальний характер законодавчих норм. Це ускладнює забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ВПО безоплатним тимчасовим житлом.

Самостійне вирішення ВПО першочергових житлових потреб за рахунок державної допомоги вбачається майже неможливим через її невідповідність ринковим цінам на житло та встановленим комунальним тарифам. Сума соціальних виплат ВПО з 2014 по 2019 рр. не переглядалася, незважаючи на інфляцію та зростання цін. Обмежувачий характер носить нормативне положення щодо права ВПО, які не належать до числа багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку, на безоплатне тимчасове проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) лише протягом шести місяців. У такий обмежений термін працездатні ВПО мають знайти роботу для забезпечення власних соціальних та економічних потреб.

Отримати ВПО тимчасове (соціальне) житло з фондів для тимчасового проживання в приймаючих громадах стало легше через спрощення процедури збору необхідних документів для взяття на облік та

отримання житла [2], однак брак бюджетних коштів значно обмежує кількість осіб, які можуть скористатися вищезазначеними можливостями.

Відсутність можливості використання ВПО, які проживають в орендованому житлі, субсидії на оплату житлово-комунальних послуг є додатковою перешкодою в розв'язанні їх житлових потреб. Окрім того, витрати на оренду житла підвищують вимоги ВПО щодо мінімального рівня оплати праці.

Українська держава сприяє зайнятості внутрішньо переміщених осіб, надаючи компенсаційні виплати роботодавцям, які їх працевлаштовують [3, ст. 24-1]. Водночас, застосування цієї норми на практиці має обмежений характер через комплексність питання повноцінної інтеграції ВПО в приймаючу громаду шляхом отримання не лише роботи, а й житла, а також доступу до освіти дітьми. Також відкритим залишається питання додаткових стимулів для роботодавців, які працевлаштовують ВПО.

Позитивний вплив на сферу самозайнятості ВПО може здійснити Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», у разі розробки відповідних нормативно-правових актів, які б передбачали механізми його реалізації [4].

Нагальним питанням є залучення молодих фахівців на підконтрольні органам державної влади України території Луганської та Донецької областей. Відповідні заходи в цьому напрямі мають бути передбачені в державних цільових програмах [5]. Незважаючи на впроваджені урядові та неурядові програми, переважна більшість ВПО (89 %) мають труднощі з пошуком роботи, які полягають зокрема в занижкій заробітній платі на пропонувані вакансіях (54 %) та браку вакансій взагалі (51 %) [6].

Водночас, трудовресурсний потенціал ВПО високий. Враховуючи втрати населення та робочої сили через зовнішню трудову міграцію, особливо інтенсивну в західноукраїнському регіоні, перспективним напрямком нового міграційного менеджменту може стати поповнення трудовресурсного потенціалу Західної України за рахунок трудових ресурсів Сходу України (зважаючи на позитивну тенденцію інтеграції ВПО в приймаючі громади). Треба, однак, зважати на те, що хоча кількість зовнішніх трудових мігрантів у напрямку країни – агресора стабільно зменшується, регіональна специфіка розміщення

ВПО в наближених до Росії регіонах сприяє їх трудовій міграції в цьому напрямку.

З 1 серпня 2016 р. Міністерство соціальної політики в тестовому режимі запустило Єдину інформаційну базу даних про внутрішньо переміщених осіб (далі – База даних). Відповідальність за забезпечення її формування та ведення покладені на Мінсоцполітики [7]. До цього реєстрація здійснювалася в регіональному форматі: кожен окремий орган соціального захисту адміністративно-територіальної одиниці мав власну базу даних. Вони працювали автономно, що унеможливило формування загальної картини щодо кількості ВПО, їх місця знаходження, реального стану виплат тощо. Станом на жовтень 2019 р. База даних працює понад три роки, однак контроль за реальною кількістю внутрішньо переміщених осіб ускладнений через її недосконалість. Тому отримати об'єктивні дані з Баз даних вкрай важко. Кількість зареєстрованих у Базі даних ВПО, порівняно з їх реальною кількістю, значно відрізняється. Це перешкоджає керівництву держави впроваджувати адекватні програми та дії відносно ВПО, спрямовані як на короткострокову, так і на довгострокову перспективу.

Особливістю системи соціального захисту переселенців є необхідність обов'язкової реєстрації ВПО в органах соціального захисту для одержання соціальних виплат та реалізації своїх прав. У порівнянні з іншими категоріями пільговиків, ВПО знаходяться в дискримінованому становищі через необхідність проходження реєстрації в органах соціального захисту для отримання соціальних виплат щонайменше раз на пів року. Це також стосується неповнолітніх дітей ВПО. У законодавстві залишається дискримінаційна норма щодо припинення соціальних виплат ВПО в разі встановлення факту відсутності внутрішньо переміщеної особи за задекларованим місцем проживання/перебування [8, п.п. 2 п. 12]. Окрім того, процес здійснення соціальних виплат пов'язаний із процесом обов'язкової верифікації ВПО у відділеннях Ощадбанку, що носить дискримінаційний характер і потребує перегляду. Припинення чи відмова в нарахуванні соціальних виплат, чергова інспекційна перевірка за місцем проживання/перебування залежать від верифікації ВПО в Ощадбанку.

Законодавчо ВПО не повною мірою захищені у своїх правах, а нормативно-правова база, що забезпечує права ВПО, потребує удосконалення. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та



впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 р. має короткостроковий характер – 3 роки. План заходів із реалізації вищезазначеної Стратегії – 2 роки, при цьому, поза завданнями, які мають виконуватися постійно, лише два пункти охоплюють 2020 р. (п. 11 (3) та п. 16). Водночас, План має усталену архаїчну табличну форму, не містить операційних (проміжних) завдань і очікуваних результатів.

«Прийняття всебічної стратегії для внутрішньо переміщених осіб, забезпечення їх політичних та соціальних прав та їх інтеграція, має бути одним із пріоритетних завдань уряду», наголошувалося у п. 8 Резолюції ПАРС № 2198 у 2018 р. «Гуманітарні наслідки війни в Україні» [9]. З огляду на довгостроковий характер викликів, пов'язаних із забезпеченням прав ВПО, актуальним є завдання розробки нової довгострокової Стратегії щодо інтеграції та адаптації ВПО щонайменше на 10–15 років.

#### **Список використаних джерел:**

1. Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (10 раунд, червень 2018 р.). – Режим доступу: [http://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_10\\_ukr\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_10_ukr_press.pdf).

2. Рішення Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. про внесення змін до Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 № 422. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20–2018-%D0%BF>.

3. Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067–17>.

4. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 № 1555 – VII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555–18>.

5. Державна цільова програма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 р. № 1071. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071–2017-%D0%BF>.

6. Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (10 раунд, червень 2018 р.). – Режим доступу: [http://iom.org.ua/sites/default/files/nms\\_round\\_10\\_ukr\\_press.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_10_ukr_press.pdf).

7. Умови створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, визначені розпоря-

дженням КМУ від 22 вересня 2016 р. № 646. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249349159>.

8. Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання / перебування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.

9. Резолюції ПАРЄ № 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні». – Режим доступу: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&lang=en>.

УДК 351.746.1+355.457.1(477)

**Купрієнко Дмитро Анатолійович,**  
доктор військових наук, доцент,  
заступник начальника факультету  
підготовки керівних кадрів з навчально-методичної роботи,  
Національної академії Державної прикордонної служби  
України імені Богдана Хмельницького

## **БЕЗПЕКОВІ ПРІОРИТЕТИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ**

У рамках реалізації політики євроінтеграції в Україні активно здійснюється адаптація нормативно-правової бази та сфер практичної діяльності до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) і найкращого досвіду його інституцій. Зокрема, це стосується імплементації та запровадження в практику європейських стандартів забезпечення прикордонної безпеки, а саме – системи інтегрованого управління кордонами (далі – ІУК), яке було одним з обов’язкових «техні-

чних критеріїв» у набутті безвізового режиму України з державами – членами ЄС та залишається необхідною умовою євроінтеграції.

Так, у статті 16 Угоди про асоціацію [1] «Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами» Сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та свій намір розвивати всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції (нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти). В Угоді про асоціацію також зазначається, що, згідно з відповідним законодавством ЄС та чинним національним законодавством України, співробітництво у сфері міграції зосереджуватиметься, зокрема, на ефективній імplementації принципу ІУК.

Спільні заходи відомств, які відповідають за забезпечення прикордонної безпеки, були визначені ще в «Плані дій із лібералізації візового режиму» (2010 р.) та «Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імplementації Угоди про асоціацію» (2009 р.). З того часу процес імplementації ІУК в Україні успішно розвивався, про що свідчить прийняття Стратегії ІУК [2] (далі – Стратегія), яка більш повно та детально враховує вимоги та положення нормативно-правових актів у сфері забезпечення прикордонної безпеки ЄС.

Співробітництво суб'єктів ІУК України, дружніх держав, міжнародних організацій та установ вийшло на регулярну основу. На національному рівні відбувається міжвідомча взаємодія МВС, МЗС, Мінінфраструктури, Мінфіну, Держприкордонслужби, ДМС, Держмитслужби, СБУ, Національної поліції, Національної гвардії, Держпродспоживслужби, Збройних Сил (Повітряних та Військово-Морських Сил). До виконання окремих завдань в інтересах реалізації державної політики у сфері ІУК можуть залучатися також інші державні органи.

На міждержавному та міжнародному рівнях здійснюється взаємодія з інституціями суміжних держав, їх регіональними об'єднаннями (ЄС) та з міжнародними організаціями (такими, як Агентство з питань Європейської прикордонної й берегової охорони (FRONTEx), Організація з безпеки та співробітництва в Європі (OSCE), Міжнародно-

дна організація з міграції (MOM), Міжнародний центр розвитку міграційної політики (ICMPD), Міжнародна організація кримінальної поліції (INTERPOL), Європейський поліцейський офіс (EUROPOL), Всесвітня митна організація (WCO), Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та інші).

У Стратегії наводиться визначення ІУК як скоординованої діяльності компетентних державних органів України та військових формувань, що спрямована на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують [2]. Разом із тим, на наш погляд, таке визначення не повною мірою відображає множину суб'єктів, їх функцій та зв'язків, які виникають у сфері ІУК, особливо, на міждержавному та міжнародному рівнях.

В цілому, Стратегію спрямовано на реалізацію державної політики в контексті протидії загрозам у сфері прикордонної безпеки, основними з яких можна вважати [2–4]:

- агресію Російської Федерації та окупацію нею частини території держави;
- незаконну зміну державного кордону;
- збереження присутності військового контингенту Російської Федерації на території Придністровського регіону Республіки Молдова;
- активізацію діяльності терористичних організацій у світі;
- незавершеність договірно-правового оформлення кордону в Азовському, Чорному морях та Керченській протоці, а також визначення меж виключної (морської) економічної зони й континентального шельфу між Україною й Російською Федерацією в Чорному морі;
- транскордонну злочинність, пов'язану з нелегальною міграцією, торгівлею людьми, контрабандою зброї, боєприпасів, вибухових речовин і наркотиків;
- незаконне переміщення через кордон товарів та цінностей, ухилення від сплати установлених платежів.

Загалом, окреслений спектр загроз зумовлює основні безпекові пріоритети України у сфері ІУК, які можна представити системою взаємопов'язаних стратегічних цілей та показників їх виконання, що узагальнено в таблиці 1 на основі аналізу Стратегії [2]:

Таблиця 1. Основні безпекові пріоритети України у сфері ІУК

Стратегічні цілі	Показники виконання стратегічних цілей
1. Оптимізація контрольних процедур на кордоні із забезпеченням належного рівня безпеки	Запровадження порядку проведення контрольних процедур на основі кращих європейських практик, який дає змогу забезпечити безпеку перетинання кордонів, спростити прикордонні формальності, сприяє зростанню обсягів торгівлі та транс-кордонних зв'язків, забезпеченню впровадження принципів «розумного кордону» й запровадженню сучасних технологій
2. Оперативне реагування на правопорушення на державному кордоні поза пунктами пропуску	Створення системи оперативного реагування прикордонних підрозділів та інших суб'єктів ІУК на зміни в обстановці, яка забезпечує запобігання, виявлення та припинення правопорушень у контрольованих прикордонних районах
3. Контроль за морською обстановкою, що забезпечує оперативне реагування на її зміни	Забезпечення контролю над зоною національних інтересів і готовності до контролю тимчасово окупованих територій в акваторії Чорного та Азовського морів (за внутрішніми морськими водами, територіальним морем, прилеглою зоною та виключною (морською) економічною зоною), безпеки мореплавства, охорони людського життя на морі й рятування людей, майна та суден
4. Здійснення вибіркового контролю на основі аналізу та оцінки ризиків, що забезпечує мінімізацію загроз на кордоні	Удосконалення системи аналізу та оцінки ризиків, що забезпечує безперешкодне або максимально спрощене і швидке проходження формальностей для осіб, товарів і транспортних засобів, які законно переміщуються через державний кордон, та ефективне припинення правопорушень
5. Запровадження механізму координації діяльності суб'єктів ІУК, що забезпечує їх ефективну співпрацю	Визначені шляхи, сформовані загальні механізми і способи координації діяльності та взаємодії між суб'єктами ІУК, які забезпечують ефективне виконання ними завдань в інтересах прикордонного менеджменту та досягнення визначених цілей за умови мінімальних витрат ресурсів, вирішення проблемних питань у сфері ІУК
6. Запровадження ефективного механізму міжнародного співробітництва для розвитку ІУК в Україні	Налагоджена ефективна співпраця з прикордонними, правоохоронними, міграційними та митними органами іноземних держав, міжнародними організаціями та інституціями ЄС та НАТО для забезпечення дієвих міжнародних гарантій безпеки України та ефективного управління кордоном.
7. Забезпечення ефектив-	Забезпечення реалізації принципу невідворотнос-

ної протидії транскордонній злочинності правоохоронними органами	ті покарання та забезпечення безпеки особи, суспільства та держави в результаті спільної діяльності правоохоронних органів із застосуванням повного комплексу правових механізмів
8. Виявлення незаконних мігрантів та повернення їх до держав походження	Налагоджений механізм міжвідомчого контролю міграційної ситуації, який забезпечує своєчасне виявлення незаконних мігрантів, їх ідентифікацію й повернення до держав походження (прибуття) та збільшення частки незаконних мігрантів, які добровільно залишили Україну до тих, що були примусово повернуті або видворені
9. Запровадження системи оцінки, яка визначає реальний стан виконання завдань ІУК	Забезпечення можливості своєчасного виявлення прогалин у реалізації процесів інтегрованого управління кордонами та ефективне коригування діяльності суб'єктів ІУК

Крім того, у контексті імплементації європейських стандартів прикордонної безпеки Стратегія враховує 11 національно адаптованих складових ІУК, зокрема, передбачених регламентом (ЄС) 2016/1624 Європейського Парламенту й Ради ЄС від 14 вересня 2016 р. «Про Європейську прикордонну та берегову охорону», а також рішенням Керівної Ради FRONTEX про схвалення Технічної та оперативної Стратегії ІУК ЄС від 27 березня 2019 р. № 2/2019.

Таким чином, пріоритетним для гарантування прикордонної безпеки є припинення (мінімізація) загроз, пов'язаних із воєннотерористичною діяльністю з боку Російської Федерації, діяльністю транснаціональних і транскордонних злочинних організацій (груп) (особливо тих, які спеціалізуються на міжнародному тероризмі, переправленні мігрантів, торгівлі людьми та їх органами, наркотичних засобів та їх прекурсорів). Зазначені загрози створюють цілу систему небезпек для місцевої, локальної, субрегіональної, регіональної та глобальної безпеки, тому для боротьби з ними необхідний успішний, чітко структурований ієрархічних багатокомпонентний підхід.

Оцінка загроз та ризиків, а також моніторинг виконання стратегічних цілей за визначеним переліком показників є необхідною умовою ефективного державного управління станом безпеки.

### **Список використаних джерел:**

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] / Міжнародний документ від 27.06.2014. Ратифікована 16.09.2014 р. — Режим доступу:

[https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/conv](https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/conv). – Назва з екрана.

2. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [Текст]: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. Офіційний вісник України. 2019. № 70. С. 184. Ст. 2472.

3. Сучасний стан прикордонного безпекового середовища України [Текст] / О.М. Шинкарук, М. І. Лисий, Д. А. Купрієнко, Ю. О. Бабій, А. В. Ігнат'єв, О. В. Ананьїн // Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил. – 2019. – № 3(61). – С. 135–145.

4. Купрієнко Д. А., Білявець С. Я. Прикордонна безпека України: національний та міжнародний аспекти [Текст] // Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми і пріоритети розвитку : збірник матеріалів III Міжнародної наук.-практ. конф. / 14 червня 2019 р., м. Острогоз: тези доп. – НУОА, НДІП НАПрН України. – К.: ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. – С. 161–163.

УДК 325.1:341.24

**Івашков Юрій Борисович,**

доктор військових наук,  
начальник кафедри національної безпеки  
(сфера прикордонної діяльності) та управління  
Національної академії Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького

**Івашкова Тетяна Олександрівна,**

кандидат педагогічних наук, доцент,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
та приватно-правових дисциплін  
Національної академії Державної прикордонної  
служби України імені Богдана Хмельницького

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕАДМІСІЇ**

В умовах сьогодення як на національному, так і на міждержавному рівні всі держави світу значну увагу приділяють питанням удосконалення правового регулювання міграційних процесів та пошуку ефек-

тивних шляхів побудови нової політики в цій сфері. У 2017 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, яка є рамковим документом для рішень та заходів у цій галузі на найближчі вісім років. Важливими цілями згаданого документа є створення необхідних умов для повернення та реінтеграції українських мігрантів в українське суспільство та забезпечення поваги до людської гідності осіб, що повертаються, через підвищення рівня ефективної роботи органів державної влади в забезпеченні примусового повернення з території України, зокрема шляхом прийняття рішення про реадмісію.

Теорія і практика використання інституту реадмісії в міжнародному праві не нова. Проте в Україні найбільш активно поняття «реадмісія» почало використовуватись українськими дипломатами під час проведення міждержавних зустрічей, а також службовими особами міграційного та прикордонного відомств під час виконання покладених на них законами завдань із моменту підписання у 2007 р. Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб [1].

Відповідно до пп. 22 п. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» реадмісія – це передача з території України або приймання на територію України іноземців та осіб без громадянства на підставах та в порядку, встановлених міжнародними договорами України [2].

Інструкцією про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб, затвердженою наказом МВС від 16.02.2015 р. № 158 визначено реадмісію як передавання з території запитуючої договірної держави та приймання на територію запитуваної договірної держави громадян договірних держав, громадян третіх країн або осіб без громадянства на підставах та в порядку, визначеному міжнародними угодами про реадмісію та цією Інструкцією (п. 3 розділу I) [3].

На сьогодні Україною підписано та ратифіковано ряд міжнародних договорів про реадмісію з В'єтнамом, Грузією, Данією, Європейським Союзом, Молдовою, Норвегією, Туреччиною, Швейцарією та іншими країнами. Так, Угода між Україною та ЄС про реадмісію осіб була підписана 18 червня 2007 р. та ратифікована Верховною Радою України 15 січня 2008 р. регулює процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян третіх країн та осіб без громадянства, які незаконно в'їхали на територію України або дер-



жави – члена ЄС, до держав їхнього походження або постійного проживання [4]. Документом передбачені звичайна і прискорена процедури реадмісії, визначаються документи, що підтверджують походження нелегального мігранта, встановлюються часові рамки виконання запитів щодо реадмісії.

За результатами аналізу міжнародних договорів щодо застосування процедури реадмісії можна дійти висновку, що вони спрямовані на: встановлення швидкої та ефективної процедури ідентифікації та повернення осіб, які не дотримуються або перестали дотримуватися умов стосовно в'їзду, перебування чи проживання на територіях договірних сторін; встановлення спільно погоджених положень щодо регулювання питання повернення та реадмісії громадян договірних сторін, які знаходяться на їхній території нелегально; реалізацію цих положень законною владою на основі відповідного національного законодавства та існуючих двосторонніх міжнародних зобов'язань; сприяння реадмісії осіб у дусі співпраці на основі взаємності тощо.

Однак поряд із перевагами існує низка виявлених недоліків зазначених угод: держава транзиту повинна мати укладені угоди про реадмісію з державами походження іноземців, які підлягають реадмісії, щоби бути готовою повернути їх; може бути значно важче ідентифікувати особу, яка підлягає реадмісії, у запитуваній державі, ніж у запитуючій, де особу затримали; широке впровадження угод про реадмісію може применшити бажання країн походження приймати та визнавати своїх громадян без формальної угоди; деякі нові положення, впроваджені в угоди про реадмісію, можуть бути менш ефективними, ніж попередньо встановлена практика між державами [5, с. 193–194].

Нелегальна міграція негативно впливає на політичні, економічні, соціальні та інші складові розвитку будь якої держави, що зумовлює пошук шляхів подолання цього явища. В Україні функціонує ґрунтовна правова основа регулювання застосування інституту реадмісії, проте існує низка практичних аспектів, що потребують дієвих рішень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Курилюк Ю. Б. Реадмісія осіб: досвід Державної прикордонної служби України. «Науковий вісник Державної прикордонної служби України». 2013. № 3. – С. 35–37.

2. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Дата оновлення: 25.08.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

3. Про затвердження Інструкції про порядок реалізації компетентними та уповноваженими органами України міжнародних угод про реадмісію осіб: наказ міністерства внутрішніх справ від 16.02.2015 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0260-15>.

4. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851).

5. Оксана Олексів. Правове регулювання політики реадмісії в Європейському Союзі. «Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини». 2012. Випуск 30. – С. 189–200.

УДК 351:342.71

**Мартьянова Руслана Анатоліївна,**  
начальник відділу організації запобігання  
нелегальній міграції, реадмісії та видворення  
Управління Державної міграційної служби України  
в Хмельницькій області

## **СПЕЦИФІКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ УГОД ПРО РЕАДМІСІЮ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ**

Важливою умовою побудови європейської держави є формування та реалізація міграційної політики, вдосконалення системи державного управління міграційними процесами, запровадження ефективного контролю за дотриманням міграційного законодавства всередині держави, аналізів ризиків, які повинні бути спрямовані на забезпечення національної безпеки, захисту національних інтересів України та відповідати європейським стандартам та взятих Україною міжнародних зобов'язань.

Згідно зі статтею 16 Угоди про асоціацію (далі – Угода) між Європейським Союзом і Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з однієї сторони, та Україною з іншої сторони, яка була підписана 21 березня та 27 червня 2014 р., Сторони

підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема запровадження ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами, розвитку ефективної політики повернення, у тому числі включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, шляхом поступового наближення законодавства до законодавства Союзу.

12 липня 2017 р. із метою набуття в перспективі членства в Європейському Союзі й імплементації Угоди та з урахуванням європейських стандартів розпорядженням Кабінету Міністрів України № 482-р було схвалено Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року, де визначено конкретні цілі у сфері запобігання нелегальній міграції, зокрема запровадження ефективного механізму взаємодії та співпраці між відповідними органами державної влади щодо контролю за дотриманням міграційного законодавства, послідовного впровадження методології виявлення нелегальної міграції всередині держави, аналізу ризиків, забезпечення поваги до людської гідності осіб, що повертаються, заохочуючи їх до добровільного повернення, проведення переговорного процесу й укладення угод про реадмісію з державами походження та транзиту найбільшої кількості нелегальних мігрантів в Україні [1].

Важливим кроком у спрямуванні зусиль держави щодо удосконалення реалізації міграційної політики та скоординованих дій органів Державної міграційної служби у сфері протидії нелегальній міграції стало впровадження ефективної міжвідомчої співпраці під час проведення профілактичних заходів під умовною назвою «Мігрант», до яких долучились співробітники Державної прикордонної служби, Нацполіція, СБУ та інших органів влади. У ході спільних відпрацювань у 2018 р. було виявлено: 5554 нелегальних мігрантів, відносно 5114 осіб було прийнято рішення про примусове повернення за межі України, 420 осіб було примусово видворено за межі України, 347 осіб поміщено до пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства (далі – ПТПП), 1358 іноземцям заборонено в'їзд в Україну [2].

Однак під час профілактичних заходів співробітники НП та посадові особи органів ДМС зіткнулись із проблемою виявлення на тери-

торії України груп нелегальних мігрантів із країн ризику, зокрема вихідців із Пакистану, Бангладеш, В'єтнаму, які прибули на територію України через неконтрольовані території на сході, поза пунктами державного кордону, транзитом, з метою потрапляння до країн Європейського Союзу. У більшості іноземців були відсутні документи, що посвідчують особу, що ускладнювало їх ідентифікацію та прийняття рішень у межах компетенції.

Крім того, відсутність консульських установ на території України, угод про реадмісію, імплементаційних протоколів, самого механізму їх ідентифікації спричинило збільшення кількості іноземців, яких було поміщено до ПТП, та витрат державних коштів на їх тривале утримання.

Так, згідно зі статистичними даними ДМС, з початку 2018 р. до ПТП було розміщено – 1037 осіб, утримувалось – 444 особи, звільнено – 356 осіб; видворено в примусовому порядку – 511 осіб [3].

Відповідно до міжнародного права кожна держава зобов'язана приймати назад своїх громадян. Хоча держави, як правило, прямо не відмовляються від цього, проте можуть затягувати процес, відмовляючись ідентифікувати своїх громадян або видавати їм проїзні документи на повернення в країну походження [4, с. 5].

Тому для ефективного управління міграційними процесами, що сприятимуть швидкому поверненню мігрантів із неврегульованим статусом до країн походження, необхідна дієва процедура ідентифікації осіб, яка б дала змогу скоротити термін перебування іноземців та осіб без громадянства в ПТП.

Тобто, важливим та необхідним інструментом щодо протидії неврегульованій міграції мають стати укладення міждержавних двосторонніх угод про реадмісію, які встановлюють не лише взаємні зобов'язання сторін приймати назад своїх громадян, а й терміни розгляду зазначених запитів.

6 вересня 2019 р. в м. Києві відбулося чергове, Дванадцяте засідання Спільного комітету з питань реадмісії «Україна – ЄС», де представниками європейських країн було відзначено, що Україна на високому рівні виконує її зобов'язання перед ЄС у сфері реадмісії. Голова ДМС Максим Соколюк, підкреслив, що актуальність угод про реадмісію залишається високою, так як політичні та економічні зміни у світі призвели до зростання міграції, у тому числі неврегульованої [5].

Однак, як показує практичний досвід, для забезпечення повернення іноземців до країн походження потрібне ефективне практичне виконання угод про реадмісію, що можливо лише після того, як вони будуть ратифіковані чи затвердженні договірними Сторонами згідно з їхніми національними процедурами.

На теперішній час Україною на різних стадіях ведеться діалог стосовно опрацювання текстів Імплементаційних протоколів до угод про реадмісію із шістнадцятьма країнами ЄС [4, с. 7]. Триває розгляд проектів міжнародних договорів у сфері реадмісії осіб, надісланих українською стороною на розгляд Чорногорії, Казахстану, Таджикистану, Вірменії, Азербайджану, Киргизстану, Судану, Ізраїлю, Афганістану, Китаю, Ірану, Індії, Шрі-Ланки, Бангладеш, Іраку, Лівії, Пакистану та В'єтнаму.

Згідно зі статистичними даними ДМС, у 2018 р. було направлено 11 запитів про реадмісію з України, реадмісовано з України – 2 осіб. Упродовж 9 місяців 2019 р. ДМС України надіслано до компетентних органів запитуваних держав 42 запити про передачу з України в порядку реадмісії 42 осіб. За результатами розгляду вказаних запитів погоджено реадмісію 22 осіб, за 5 запитами у реадмісії осіб відмовлено, перебуває на розгляді 15 запитів.

Таким чином, забезпечення виконання угод про реадмісію є дієвим та необхідним інструментом управління міграційними процесами, що сприяє розвитку політики повернення іноземців та осіб без громадянства до країн походження з дотримання прав людини та міграційної безпеки держав.

Зважаючи на те, що України зробила вагомий внесок у виконання угод про реадмісію, необхідно пришвидшити укладання двосторонніх угод про реадмісію та відповідних імплементаційних протоколів із країнами міграційного ризику, що є важливим елементом протидії нерегульованій міграції та відповідає Плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р.

#### **Список використаних джерел:**

1. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року : схв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017>

2. Публічний звіт Голови Державної міграційної служби України за результатами діяльності служби за 2018 рік. Державна міграційна служба України. URL : <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultaczij-z-gromadskisty/gromadske-obgovorennya/pubzvit-2018.html>

3. Статистика з основної діяльності. Державна міграційна служба України. URL : <https://goo.gl/aaoBik>.

4. Міграційне законодавство України: реадмісія осіб/-К.: Міжнародна організація з міграції. 2015. – 236 с.

5. Виконання Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС є одним із найефективніших у порівнянні з виконанням аналогічних Угод між ЄС та іншими державами. // Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua>

6. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник – К.: БЛАНК-ІПРЕС, 2015. – С. 35–37.

7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773–VI. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>.

УДК 342.951

**Мота Андрій Федорович,**

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри конституційного,

адміністративного та міжнародного права

Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького

## **ОСОБЛИВОСТІ ЗАГАЛЬНОПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ**

Профілактична діяльність є цілісним комплексом заходів і може бути охарактеризована за допомогою укрупненої класифікації. У радянській кримінологічній літературі за всієї різноманітності пропонованих класифікацій попереджувальних заходів домінуючим був поділ на загальні і спеціальні заходи профілактики (загальну і спеціальну профілактику) [1, с. 16–18; 2, с. 35; 3, с. 8]. Такий підхід зумовлений розумінням запобігання порушенням, що включає заходи соціально-політичного, економічного, культурного, правового характеру і здійснюється практично у всіх сферах суспільного життя. Всеосяжне ви-

значення попереджувальної діяльності залишається актуальним і на сьогодні, а також може бути застосоване для обґрунтування виділення в окрему групу загальних заходів попередження міграційних деліктів.

Загальну профілактику правопорушень розглядають як всебічну діяльність, що стосується різноманітних аспектів розвитку держави й суспільства та передбачає вжиття заходів, які спричиняють вплив на всю державну територію. Кримінологічні дослідження загальносоціального запобігання нелегальної міграції пов'язують його з комплексом засобів удосконалення соціального буття [4, с. 11; 5, с. 171–175]. Однак залишається неоднозначним для наукового розуміння те, що високий рівень життя в певній державі скоріше є чинником поширення нелегальної міграції на її території (чинники притягування). Безумовно, підвищення добробуту населення внутрішньодержавними механізмами, ліквідація конфліктів на території держави, належне матеріально-технічне забезпечення органів охорони державного кордону та інша подібна діяльність, що характеризується побічним ефектом на стан правопорядку, матиме позитивне профілактичне значення, проте стосуватиметься осіб на території держави.

Особливістю профілактики міграційних правопорушень є те, що загальнопопереджувальні заходи повинні проводитися на території країни походження та країни перебування мігранта. Щоб утримати його від протиправного переміщення важливо впливати на причини й умови, що змушують до цього й переважно є виштовхувальними. Міжнародно-правова регламентація такого підходу передбачає для кожної держави зобов'язання в сприянні розробці програм і співробітництві в галузі розвитку із врахуванням соціально-економічної реальності міграції з особливою увагою районам, які знаходяться в несприятливому економічному й соціальному становищі, з метою боротьби з корінними соціально-економічними причинами незаконного ввозу мігрантів, такими як убогість і низький рівень розвитку [6].

Отже, загальна профілактика нелегальної міграції не обмежується загальнодержавними заходами, а пов'язується передусім із діяльністю міжнародного характеру, спрямованою на встановлення балансу між країнами в їх соціально-економічному розвитку. Вирівняти становище держав і таким чином усунути визначальні чинники міжнародного переміщення населення є так само нездійсненно, як і подолати злочинність. Проте для розвинутих держав стає пріоритетним

завданням надання допомоги державам потенційного міграційного ризику у вирішенні їх проблем.

В Україні загальнопрофілактичне значення для попередження негативних міграційних процесів мають заходи, розраховані на формування загальнонаціонального добробуту та призначені для реалізації міграційної політики. До переліку останніх належать: удосконалення обліку населення; зменшення негативних наслідків еміграції з України; сприяння легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави; статистичне забезпечення проведення аналізу міграційних тенденцій та прийняття рішень у сфері міграції [7].

З огляду на це є необхідною зважена та удосконалена внутрішня політика, частиною якої мають стати ефективні механізми подолання негативних міграційних явищ на національному рівні. Її реалізація тривалий час відбувалася на основі програмного підходу, що відображав переважно соціально-економічні тенденції та розвиток державних інститутів. Складність та комплексність факторів формування та наслідків зовнішньої міграції, потреба в узгодженні управління міграціями з довгостроковими планами соціально-економічного розвитку держави, необхідність міжгалузевого та міжвідомчого розв'язання відповідних питань [8, с. 184] зумовили поступове формування нормативно-правового регулювання концептуального змісту на засадах визначеної міграційної політики. Більшість вчених виходили з розуміння того, що здійснення такого виду державної діяльності передбачає також систему заходів із протидії нелегальній міграції [9, с. 23; 10, с. 104–127; 11, с. 22–25].

Однак комплексний характер міграційної політики забезпечується не тільки поєднанням регулювальних та правоохоронних засобів. Для забезпечення переходу від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні міграційні чинники до більш активної цілеспрямованої політики передбачається системне виконання сукупності завдань і заходів у сфері запобігання нелегальній міграції: візовий режим для виявлення потенційних нелегальних мігрантів; прикордонний контроль та контроль за дотриманням міграційного законодавства всередині держави; політика повернення заснована на повазі до людської гідності; належні механізми та програми регуляризації нелегальних мігрантів [7]. Цей стратегічний курс, вироблений урядом, дає підстави для виокремлення попереджувальної (превентив-



ної, запобіжної) міграційної політики, дослідження якої нещодавно започатковані [12, с. 75–80; 13, с. 220, 221]. На національному рівні простежується її зв'язок з іншими сферами діяльності держави: профілактикою правопорушень та охороною державного кордону.

Правове регулювання організації профілактики правопорушень у загальнодержавному масштабі потребує оновлення та адаптації до сучасної політико-правової ситуації. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень розрахована на період 2011–2015 років містить лише окремі елементи запобігання нелегальній міграції, які не здобули реального наповнення в плані заходів із її виконання. Згідно з його положеннями, забезпечення організації та проведення заходів щодо виявлення нелегальних мігрантів, осіб, які надають їм посередницькі та допоміжні послуги, виявлення та перекриття каналів незаконної міграції покладено на Міністерство внутрішніх справ, Державну міграційну службу, Адміністрацію Державної прикордонної служби, Державну митну службу, Міністерство закордонних справ України, а також Службу безпеки України за згодою, та повинні здійснюватися постійно [14].

Концепція нового програмного документа щодо попередження правопорушень має бути заснована на теоретичній базі адміністративної деліктології та враховувати розроблені протягом останнього часу практичні прийоми профілактичної діяльності, зокрема в міграційній сфері щодо обмеження каналів нелегальної міграції шляхом розширення компетенції відповідальних органів державної влади, забезпечення міжвідомчої співпраці відповідно до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [7].

Реалізація міграційної політики у сфері охорони державного кордону пов'язується зі здійсненням прикордонного контролю осіб, адаптованого до змінних міграційних потоків та можливостей інтегрованого управління кордонами. Стратегічно правильно окреслені межі профілактичного впливу заходів прикордонного контролю, які, крім протидії нелегальній міграції, спрямовані на запобігання та протидію широкому спектру інших загроз прикордонній безпеці держави: контрабанді всіх видів, тероризму, транскордонній організованій злочинності, порушенням територіальної цілісності тощо [7]. Як частина попереджувальної міграційної політики прикордонний контроль є одним із рівнів системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, що здійснюється в пунктах

пропуску через державний кордон [15]. Водночас у сфері запобігання міграційним правопорушенням лише така діяльність є малоефективною без комплексного застосування системи заходів із метою забезпечення недоторканності державного кордону України, що переважно локалізовані прикордонним простором та можуть здійснюватися поза пунктами пропуску.

#### **Список використаних джерел:**

1. Герцензон А. А. Введение в советскую криминологию. Москва: Юрид. лит., 1965. 227 с.
2. Жалинский А. Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР (Вопросы теории). Львов: «Вища школа», 1976. 194 с.
3. Шляпочников А. С. Общие меры предупреждения преступности. Москва: Знание, 1972. 32 с.
4. Мозоль А. П. Кримінологічні проблеми нелегальної міграції в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Нац. академія внутр. справ України. Київ, 2002. 16 с.
5. Огнев Т. Є. Незаконна міграція: кримінально-правові та кримінологічні аспекти: дис.... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ. ун-т права. Київ, 2017. 249 с.
6. Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Прийнятий резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї від 15 листоп. 2000 р. Офіц. вісн. України. 2006. № 14. Ст. 1058.
7. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 482-р від 12 лип. 2017 р. Офіц. вісн. України. 2017. № 60. Ст. 1837.
8. Малиновська О. А. Мігранти, міграція та Українська держава: аналіз управління зовнішніми міграціями: монограф. Київ: Вид-во НАДУ, 2004. 236 с.
9. Малиновська О. А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку. Київ: НІСД, 2010. 32 с.
10. Мосьондз С. О. Адміністративно-правові основи державної міграційної політики в Україні: Навч. посіб. Київ: Магістр – XXI сторіччя, 2005. 208 с.
11. Тиндик Н. П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис.... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 47 с.

12. Риндзак О. Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. Наук. журн. «Економіка України». 2016. 12 (661). С. 72–81.

13. Ровенчак О., Яворський М. Міжнародна міграція як виклик безпеці: особистісний, національний та глобальний виміри. Політ. менеджмент. 2013. № 1–2. С. 212–226.

14. План заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: затв. пост. Кабінету Міністрів України № 767 від 8 серп. 2012 р. Офіц. вісн. України. 2012. № 73. Ст. 2935.

15. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: схв. розп. Кабінету Міністрів України № 687-р від 24 лип. 2019 р. Офіц. вісн. України. 2019. № 70. Ст. 2472.

УДК 343.9.01:622(477)

**Пазій Богдан Андрійович,**

аспірант відділу кримінологічних досліджень

Науково-дослідного інституту вивчення

проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса

Національної академії правових наук України

## **ПОТЕНЦІЙНІ ТА РЕАЛІЗОВАНІ ЗАГРОЗИ НЕВРЕГУЛЬОВАНОЇ МІГРАЦІЇ**

Характерною ознакою сучасного глобалізованого світу є масштабність міграційних переміщень населення. Представники різних наукових дисциплін – економіки, соціології, політології, демографії, історії тощо ведуть активну дискусію про аспекти позитивного та негативного впливу міграцій на функціонування та розвиток країн та регіонів світу, а також територій усередині конкретних державних утворень.

Грунтуючись на таких дискусіях, політики та практики вибудовують стратегії своєї діяльності для досягнення поставлених цілей. Однак у разі обговорення нелегальної складової міграційних процесів неможливо знайти жодної переваги для особи або суспільства в порівнянні з урегульованими потоками, тому при дослідженні нелегальної міграції всі дослідницькі зусилля спрямовані на вивчення ризиків та загроз цих процесів. У контексті інституційної теорії, нерегульована міграція є відповіддю на неможливість зацікавлених осіб здійснити переїзд до іншої країни в межах правового поля. Роботодавці, які використовують працю мігрантів із нерегульованим правовим статусом, можуть отримувати вигоди оскільки позбавлені необхідності виконувати бюрократичні вимоги, пов'язані з легальним наймом працівників. Однак це свідчить не про переваги нерегульованої міграції, а про недосконалість наявних правових практик, несправедливість світового порядку, де мешканці окремих країн не мають можливості жити та працювати в гідних умовах на батьківщині, нездатність світових та локальних лідерів навести лад у кожній країні земної кулі. Дослідження загроз нелегальної міграції являє собою частину більш загальної тематики національної безпеки. Найбільш активно питання міграційної безпеки стали предметом наукових обговорень та політичних дій після терористичних актів 11 вересня 2001 р. у США. Після чого необхідність перешкоджання потокам нелегальної міграції для створення безпечного середовища в країні очолила список необхідних для виконання кроків. Теоретичні розвідки надають таку модель системного вивчення проблем безпеки для певного виміру:

1. Визначення цінностей, які необхідно захищати.
2. Виявлення загроз, які можуть завдати шкоди визначеним цінностям.
3. Вибір засобів та методів діяльності з протидії загрозам.
4. Обґрунтування вартості та знаходження коштів для здійснення заходів.

Аналізуючи загрози нелегальної міграції, слід приділяти увагу не лише тим із них, які вже відбулися, тобто реалізованим, а й тим, що з високою ймовірністю очікуються в майбутньому (потенційним загрозам). Це є необхідним для розробки багатоваріантного плану політичних дій задля профілактики можливих негатив-

вних подій, пов'язаних із неврегульованою міграцією. Перелік потенційних загроз є набагато ширшим за чисельність реалізованих. Потенційні загрози можуть реалізуватися лише за одночасної наявності низки умов: значні масштаби, прибуття міграційних груп зі суттєвими соціально-культурними відмінностями, тривалий період міграційного припливу, здійснення міграцій під час економічних криз або рецесії. У медіа просторі загрози нелегальної міграції нерідко висвітлюються без представлення загальної публіці аналізу того, чи є ці загрози наразі реалізованими в конкретній країні. Це створює надлишкове суспільне напруження і впливає на формування негативних стереотипів.

Географічне та політичне становище України, місце країни в міграційних системах світу, визначають особливості міжнародних міграційних потоків для наших співвітчизників (у тому числі її неврегульовану складову). Для більшості українців, які перебувають за кордоном у неврегульованому правовому становищі, характерним є легальний перетин державного кордону (за допомогою туристичної або іншої візи, наявності діючого закордонного паспорта або іншого необхідного документа) і наступний перехід на неврегульоване положення вже після прибуття на територію іншої держави. У такому разі процес перетину кордону є порівняно безпечною процедурою, основні загрози таким мігрантам виникають уже після прибуття в країну призначення. Найбільш чисельною групою українців, які перебувають за межами нашої держави, є особи, які виїхали за кордон із метою працевлаштування. За результатами масштабного обстеження населення щодо трудової міграції, проведеного Державною службою статистики України у 2017 р., кожен шостий мігрант (17,9 %) не мав офіційного правового статусу за кордоном. До цієї категорії слід додати невелику групу осіб (5,5 %), які вказали на туристичну візу, як на законну підставу для перебування та працевлаштування в іншій державі, хоча насправді вказаний документ не надає таких прав [1]. Типові загрози для мігрантів, які перебувають за кордоном із неврегульованим правовим статусом – це небезпека потрапити до рук торгівців людьми або інших злочинців, неможливість відстоювати свої трудові та інші права в рамках правової системи країни призначення, неналежні умови праці, понаднормова робота, незабезпечення роботодавцями правил техніки безпеки на робочому місці,

що може негативно впливати на стан здоров'я особи, ризик не отримати заробітну плату або отримати її не в повному обсязі, відсутність можливості отримати належну медичну допомогу в разі необхідності, відсутність гарантій соціального забезпечення тощо.

Отже, нелегальна міграція, безперечно, містить загрози як для самих мігрантів, так і для країн їх походження, транзиту та прибуття. Певна негативна ситуація може статися на конкретній території. У світовій практиці досить часто, на жаль, дискусія про міграційну безпеку виходить за межі експертного обговорення [2, с. 10]. У такому разі риторика навколо міграційних ризиків наповнюється необґрунтованими заявами та сумнівними висновками. Однак це не означає, що міграційні процеси містять у собі лише позитивні сторони, тому виявлення реальної картини щодо основних характеристик міграції та її впливу на безпеку, так само, як і на початку зародження міграціології, не втрачає своєї актуальності.

#### **Список використаних джерел:**

1. Lutterbeck D. A View from the Ground: Human Security Threats to Irregular Migrants across the Mediterranean // Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives. – Msida: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies. – P.129.

2. Зовнішня трудова міграція населення (за результатами модульного вибіркового обстеження). Статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики, 2017. – С. 10.

**Корольов Василь Олександрович,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри спеціальних дисциплін

Національної академії Державної прикордонної служби України

**Здоровило Ігор Валерійович,**

аспірант відділу кримінологічних досліджень

Науково-дослідного інституту вивчення проблем

злочинності імені академіка В. В. Сташиса

Національної академії правових наук України,

викладач кафедри спеціальних дисциплін

Національної академії Державної прикордонної служби України

**ДЕРЖАВНА ПРИКОРДОННА СЛУЖБА УКРАЇНИ ЯК  
СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ**

Останніми роками спостерігається стрімке зростання кількості затриманих незаконних мігрантів, які використовують територію України, щоби потрапити до Західної Європи. Хоча загальна їх кількість порівняно з європейськими країнами невелика, проте в середньому спостерігається щорічне зростання цього показника майже на 30 % [1, с. 144–145]. Безпосередня близькість шенгенського простору до кордонів України робить її територію привабливою для незаконних мігрантів із держав Південно-Східної Азії та Близького Сходу. Зростають також масштаби незаконної міграції громадян із пострадянських держав до держав Євросоюзу. Цьому сприяє безвізовий порядок в'їзду цих категорій громадян в Україну, у тому числі за внутрішніми паспортами. Загостренню ситуації сприяє також необхідність виконання угод про приймання-передавання затриманих порушників із Євросоюзом та його країнами-членами і відсутність угод про реадмісію з Російською Федерацією, Білоруссю, а також низкою інших «держав-постачальників» незаконних мігрантів. Варто зауважити, що за попередні роки, українські прикордонники, без перебільшення, стримали хвилю незаконної міграції до Західної Європи, затримавши близько 20 тисяч мігрантів. Це реальний внесок України до системи загальноєвропейської безпеки.

Кожного року до обговорення питання та узгодження позицій долучаються представники Держприкордонслужби України, МВС України, Нацполіції, ДМС України, СБУ, Генпрокуратури України, Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, Національної академії внутрішніх справ України, Управління ООН із наркотиків та злочинності (UNODC), Консультативної місії ЄС в Україні. Проведення їх робочих зустрічей має на меті пошуки шляхів запобігання одній з основних та суттєвих загроз, яка вже протягом багатьох років є проблемою не лише для України, але і для країн ЄС.

Необхідною видається розробка комплексної програми протидії незаконній міграції, як важливий крок у побудові потужної та ефективної системи протидії протиправній діяльності на державному кордоні України, де будуть передбачені передусім заходи з посилення боротьби з транскордонною незаконною міграцією й підвищення рівня співпраці з відповідними установами країн ЄС.

Зокрема, під час нарад постійно зазначається, що завдяки своєму геополітичному розташуванню Україна за минуле десятиліття стала не тільки транзитною зоною на шляху міграційних потоків у напрямку країн Західної Європи, але й почала розглядатися нелегальними мігрантами як країна для тривалого перебування.

За останні три роки співробітниками Держприкордонслужби на кордоні затримано понад 10 тисяч потенційних незаконних мігрантів, при цьому середньостатистична цифра суттєво не змінюється – від двох із половиною до трьох із половиною тисяч щороку (2016 р. – 2656 осіб, 2017 р. – 3813 осіб, 2018 р. – 3543 особи). Близько 40 % з них затримується на кордоні з ЄС (2016 р. – 891 особа, 2017 р. – 726 осіб, 2018 р. – 1563 особи), решта виявляється при спробі потрапляння в Україну як у пунктах пропуску, так і поза ними [2].

Окремо викликає занепокоєння активне використання підроблених документів на право перетину державного кордону. За останній рік кількість випадків виявлення співробітниками Держприкордонслужби підроблених документів зросла вдвічі (2017 р. – 387 випадків, 2018 р. – 850 випадків).

Здійснюючи стратегічний курс на євроатлантичну інтеграцію, Україна зобов'язалася вести боротьбу з організованою злочинністю. Водночас за останні роки фіксується формування мережі високопри-



буткового злочинного бізнесу, що спеціалізується на питаннях нелегальної міграції, зокрема переправляння, виготовлення підроблених документів високої якості та організація транспортного перевезення.

І хоча за роки незалежності в Україні створено необхідну нормативно-праву базу у сфері протидії нелегальній міграції, а також послідовно впроваджувалися різні державні програми через транскордонний характер незаконної міграції нагальною залишається міжнародна співпраця з відповідними установами країн ЄС.

Прийняття комплексної програми протидії незаконній міграції та реалізація її положень дасть змогу створити дієву систему протидії транснаціональній та транскордонній організованій злочинності на каналах незаконної міграції, покращить взаємодію та координацію при проведенні спільних операцій між правоохоронними органами України та правоохоронними органами ЄС і країнами-учасниками Конвенції ООН проти організованої злочинності, підвищить ефективність протидії протиправній діяльності на державному кордоні України, зовнішнім та внутрішнім загрозам національній безпеці України, забезпечить повну реалізацію можливостей Державної прикордонної служби України у сфері охорони державного кордону.

Потрібно зважати на те, що нелегальні мігранти страждають від дискримінації, для них важкодоступним є ринок праці та житла, вони позбавлені можливості користуватися системами освіти й охорони здоров'я тощо. Ця схема вимальована таким чином, щоби людина була позбавлена можливості захищати свої права. Одним із варіантів зменшення нелегальної міграції жінок і дітей є зменшення попиту на них у так званих високорозвинених країнах. Слід запобігати діяльності злочинних угруповань всередині власної країни, що професійно займаються «доставкою» мігрантів для їх експлуатації, як наслідок, зменшиться чисельність нелегальної міграції. На сьогодні основою протидії нелегальній міграції в системі національної безпеки має стати комплексний підхід до рішення цієї проблеми, який буде передбачати удосконалення національного законодавства у сфері запобігання та протидії незаконній міграції, завершення реформування правоохоронних органів України, удосконалення координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами з відповідними європейськими інституціями.

**Список використаних джерел:**

1. Литвин М. М. Сучасні загрози національній безпеці України на державному кордоні / М. М. Литвин // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1 (30) – С. 144–145.
2. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – К.: 2018. – 396 с.



Наукове видання

**ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Збірник матеріалів науково-практичної конференції  
(19 грудня 2019 року, м. Київ)

Упорядник *О. А. Малиновська*

Матеріали публікуються в авторській редакції

Відповідальний за випуск *А. Ю. Іщенко*

Формат 60х84/16. Ум. друк. арк. 6,28.  
Наклад 150 пр. Зам. № ДФ \_\_

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень,  
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030  
Тел./факс: (044) 234-50-07  
e-mail: [info-niss@niss.gov.ua](mailto:info-niss@niss.gov.ua)  
<http://niss.gov.ua>

ПП «Видавництво Фенікс»  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 271 від 07.12.2000 р.  
вул. Шутова, 13Б, Київ, 03067  
[www.fenixprint.com.ua](http://www.fenixprint.com.ua)