

Олексій Позняк

ПРОБЛЕМИ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЕТНОПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ

Охарактеризовано особливості сучасної етнополітичної ситуації в Україні. Показано, що основним чинником, який зумовив сучасну поширеність російської мови в Україні стали між-республіканські міграції в колишньому СРСР та відсутність у значної частини переселенців дієвих стимулів до вивчення української мови. Між часткою російськомовних і часткою народжених у Російській Федерації існує тісний зв'язок (коефіцієнт кореляції становить 0,933). Крім того, багаторічне перебування частин території України в складі різних країн зумовило також наявність інших мовних груп серед населення відповідних регіонів.

Проведено оцінку чисельності іноземців в Україні. На основі аналізу даних державної статистики, а також результатів двох вибіркового опитувань (опитування іноземців в Україні, здійсненого під егідою МОМ, та опитування студентів київських ЗВО щодо їх ставлення до іноземців, здійсненого Інститутом демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, оцінено ступінь інтеграції іммігрантів у суспільство. Визначено напрями удосконалення державної політики у сфері імміграції та інтеграції іммігрантів.

Ключові слова: імміграція, міжреспубліканські міграції в колишньому СРСР, етнополітичний розвиток, коефіцієнт кореляції, мовні групи.

Розуяк О. Problems of Immigration Policy in the Context of Ethnopolitical Development. The peculiarities of the current ethnopolitical situation in Ukraine are characterized. It is shown that the main factors that led to the current prevalence of the Russian

Позняк Олексій Володимирович – кандидат економічних наук, завідувач сектору міграційних досліджень, старший науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України.

language in Ukraine have become inter-republican migration in the former USSR and the lack of effective incentives to learn Ukrainian in a large proportion of migrants. There is a close relationship (the correlation coefficient is 0.933) between the share of Russian-speaking population and the share of population born in Russian Federation. In addition, the long-term presence of parts of the territory of Ukraine in different countries also led to the presence of other language groups among the population of the respective regions.

The number of foreigners in Ukraine is estimated. Based on the analysis of national statistics, as well as the results of two sampling surveys (IOM-sponsored survey of foreigners in Ukraine and a survey of students of Kiev universities about their attitude to foreigners, conducted by Ptoukha Institute for Demography and Social Studies of the NAS of Ukraine) the degree of integration of immigrants into society is assessed. The directions of improvement of the state policy in the sphere of immigration and integration of immigrants are defined.

Key words: *Immigration, inter-republican migration in the former USSR, Ethnopolitical Development, correlation coefficient, language groups.*

*Ключова доповідь на Всеукраїнській науковій конференції
«Етнополітика в Україні: дискурс і реалії»
21 листопада 2019 року*

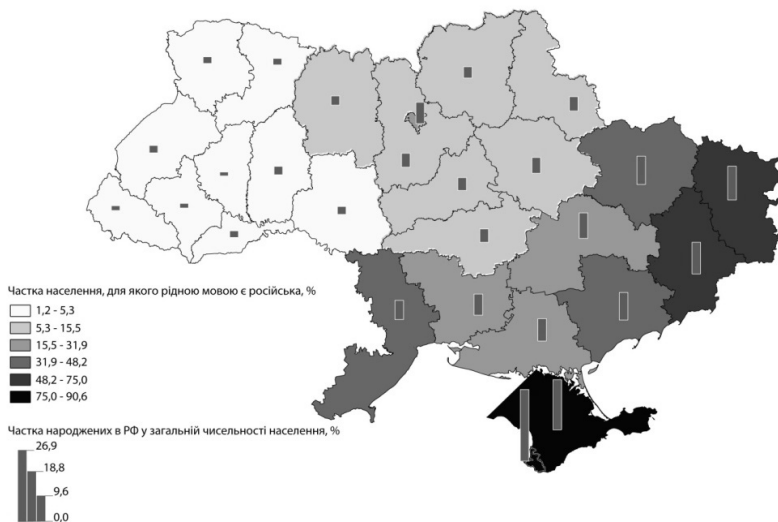
Особливості етнополітичної ситуації в Україні багато в чому є наслідком багаторічних міграційних процесів. Входження сучасної території країни до складу різних держав сприяло, зокрема, посиленню неоднорідності населення. Наслідком такої ситуації стало розселення на українських землях представників основних етносів відповідних держав. Особливо інтенсивно протягом останніх 3,5 століть на території Центральної, Східної та Південної (а з 1940-х років – і Західної) України розселилися етнічні росіяни та представники інших народів сучасної Росії.

Як показує аналіз динаміки етномовної ситуації, основним чинником, що зумовив сучасну поширеність російської мови в Україні, стали міжреспубліканські міграції в колишньому СРСР і

відсутність у значної частини переселенців дієвих стимулів до вивчення української мови. Так, коефіцієнт кореляції між часткою осіб, які вважають рідною російську мову, і питомою вагою народжених у Російській Федерації в загальній кількості населення по регіонах країни згідно з даними Першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р. становив 0,933, коефіцієнт детермінації – 0,870. Тобто міжрегіональні відмінності поширення російської мови на 87,0% зумовлені територіальною диференціацією частки народжених в Росії (Мал. 1). Власне, політика перерозподілу населення в колишньому СРСР була спрямована на формування у складі населення національних республік контингентів осіб, неінтегрованих у приймаюче суспільство, як механізму інтеграції корінного населення у т.з. «радянський народ».

Малюнок 1.

Взаємозв'язок між поширенням російської мови та розселенням вихідців з Російської Федерації в Україні, 2001 р.



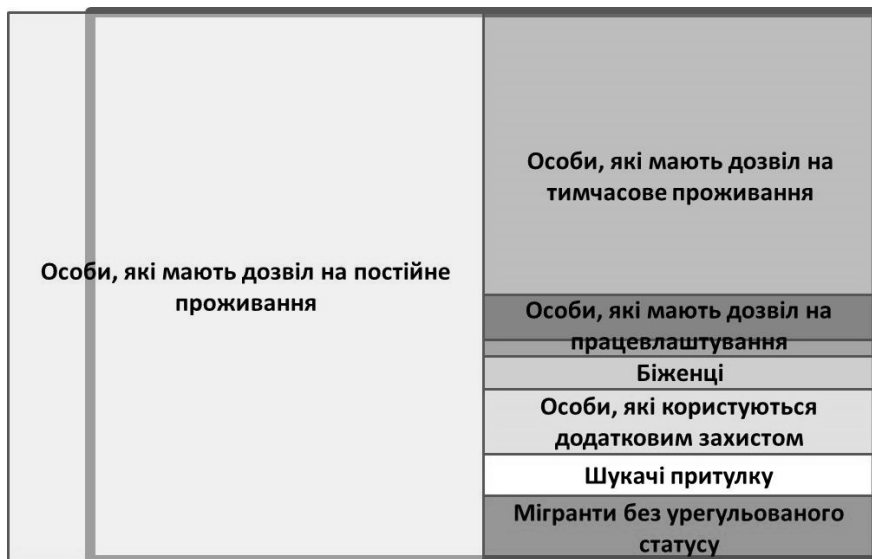
Джерело: дані перепису населення 2001 р.

Залучення України до світових міграційних процесів після розпаду СРСР зумовило нові виклики для етнополітичного розвитку країни. Географія міграцій до України розширилася, і в майбутньому наша країна все більше буде зацікавлена в імміграції як засобу пом'якшення демографічних проблем. Серед іноземців є як вихідці із колишніх республік СРСР, так і представники т.з. «нетрадиційних меншин» – вихідців з азіатських і африканських країн. Окремі представники цих груп меншин прибували в Україну ще в радянський період, але більш помітна їх міграція розпочалася після здобуття незалежності.

Згідно з Законом України «Про імміграцію» іммігрант – це іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання [1]. Формуючи імміграційну політику, цей термін слід розглядати в більш широкому розумінні: як увесь контингент іноземців та осіб без громадянства в Україні. Цей контингент складається з окремих субконтингентів, які обліковуються різними формами статистичної звітності Державної міграційної служби та Державної служби зайнятості. При цьому частина осіб, які мають дозвіл на працевлаштування і фіксуються ДСЗ, одночасно можуть мати дозвіл на тимчасове проживання і, відповідно, потрапляти до статистики ДМС України. Решта субконтингентів не перетинається між собою. Оцінка кількості іммігрантів ускладнюється тим фактом, що найчисельніший із субконтингентів – осіб, які мають дозвіл на постійне проживання (тобто іммігрантів у вузькому, прийнятому у Законодавстві визначенні), частково формують індивіди, які фактично в Україні не проживають; отримання ними відповідного дозволу було зумовлене бажанням безперешкодно переселитися в Україну після виходу на пенсію або іншими причинами. З іншого боку, облік мігрантів без урегульованого статусу (за термінологією звітності ДМС України – «нелегальних мігрантів») зі зрозумілих причин є неповним. Співвідношення між окремими категоріями іноземців, виявленими різними джерелами інформації, схематично зображено на Мал. 2.

Малюнок 2.

**Склад контингенту імігрантів
(у широкому розумінні терміна)**



Примітка. Широка лінія окреслює реальний контингент імігрантів (у широкому розумінні, прийнятому у дослідженні)

Джерело: авторська розробка

Проблеми оцінки чисельності імігрантів передусім пов'язані з тривалою відсутністю переписів населення в Україні. Перший Всеукраїнський перепис населення планувався на початок 1999 р. (тобто через 10 років після останнього перепису колишнього СРСР). Однак через проблеми з фінансуванням був проведений лише в кінці 2001 р. Наступний Всеукраїнський перепис населення спочатку передбачалося провести у 2011 р., однак він спершу був перенесений на 2012 р., згодом – на 2013 р., потім – на 2016 р., нині його проведення відкладено на 2020 р.

Згідно з Законом України «Про Всеукраїнський перепис населення» [2] перепис населення визначається як періодичне суцільне державне статистичне спостереження, що включає в себе

збирання демографічних і соціально-економічних даних, які на встановлену дату характеризують чисельність та склад населення країни, а також оброблення, узагальнення, поширення та використання його результатів. Зокрема, перепис є єдиним джерелом інформації, що дає можливість отримати відомості про розподіл населення за громадянством та за країною народження, тобто виявити обсяг імміграції за різними критеріями. Саме на дані перепису населення спираються оцінки Світового банку щодо чисельності іммігрантів. Світовий банк розглядає як критерій іммігранта факт народження за межами країни, за цими даними за станом на 2013 р. Україна посідала 12-те місце в світі, поступаючись лише Сполученим Штатам Америки, Саудівській Аравії, Німеччині, Росії, Об'єднаним Арабським Еміратам, Великобританії, Франції, Канаді, Іспанії, Австралії та Італії [3]. В умовах України, як і інших країн колишнього СРСР, такий підхід призводить до спотворення реальних обсягів імміграції – лівову частку іммігрантів згідно з цим критерієм становлять особи, які переїхали в період існування СРСР (з однієї союзної республіки в іншу) і на момент міграції фактично були внутрішніми, а не міжнародними мігрантами.

За оцінками, чисельність іноземців в Україні перебуває в межах **270 – 400 тис. осіб** [4]. У 1990 – 2010 рр. в Україні було проведено низку досліджень становища іммігрантів [5; 6; 7]. Зокрема, відділом (з 2016 р. – сектор) міграційних досліджень ІДСД ім. М. В. Птухи НАН України чотири рази – у 2005, 2009, 2011 та 2018 рр. – були проведені опитування студентів – громадян України з питань міжнаціональних відносин у студентському середовищі та ставлення респондентів до іноземців. У 2005, 2009 та 2018 рр. опитування було проведено у м. Києві, у 2011 р. – в шести містах різних регіонів України. В квітні 2010 р. фахівцями зазначеного відділу було проведено опитування студентів-іноземців, які навчаються у ЗВО м. Києва щодо міжнаціональних відносин в Україні і, зокрема, у студентському середовищі [8]. Ці опитування показують, що ставлення українських студентів до різних народів на порядок краще, ніж в середньому серед дорослого населення України [4].

У 2013 – 2014 рр. у рамках проекту «Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реадмісії в Східній Європі (MIGRECO)», що реалізується МОМ за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС), було проведено дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів [9]. У рамках дослідження здійснено опитування іноземців, які проживають в Україні, загалом опитано 300 осіб у шести містах згідно з визначеними квотами за статтю і категоріями респондентів. Крім того, проведені глибинні інтерв'ю з експертами – державними службовцями, слідчими МВС України, лідерами громад мігрантів. У ході дослідження було розроблено дев'ять індикаторів оцінки ефективності державної політики у сфері інтеграції іммігрантів, які можуть бути оцінені, виходячи зі сучасної (на той момент) міграційної статистики та результатів проведеного опитування іноземців [9]:

1. У сфері доступу отримання громадянства для іммігрантів та біженців

1.1. Відношення кількості скасованих дозволів на постійне проживання у зв'язку з набуттям громадянства України до кількості виданих посвідок на постійне проживання. Показує відношення темпів набуття громадянства іноземцями до темпів поповнення контингенту осіб, які претендують на отримання громадянства. Тобто високе значення показника відобразатиме поступове скорочення чисельності осіб, які бажають, але ще не отримали громадянство, і навпаки.

1.2. Відношення кількості біженців, які отримали громадянство України, до кількості осіб, які отримали статус біженця. Аналог попереднього показника, застосований до контингенту біженців.

2. У сфері працевлаштування

2.1. Кількість найманих працівників у розрахунку на одного самозайнятого серед іноземців. Показує ступінь залучення

іноземців до великих (зазвичай інтернаціональних) трудових колективів, де інтеграція цих осіб здійснюється швидше.

2.2. Частка осіб, зайнятих у видах діяльності, у яких заробітна плата є вищою від середньої по економіці, в загальній кількості зайнятих іноземців. Є побічним індикатором матеріального стану іноземців.

3. У сфері доступу до освіти

3.1. Відношення кількості іноземців/біженців, які отримали диплом, що підтверджує знання мови, до кількості іноземців/біженців, які пройшли курси. Характеризує якість курсів та успішність навчання.

3.2. Частка осіб, які вільно володіють українською мовою, у загальній кількості дорослих іноземців. Є важливим показником інтеграції та перспектив натуралізації іноземців (відображає рівень виконання однієї з умов натуралізації).

3.3. Частка осіб, які вільно володіють українською або російською мовою, у загальній кількості дорослих іноземців. Характеризує можливості спілкування іноземців з місцевим населенням.

4. У сфері доступу до медичного обслуговування

4.1. Частка осіб, які мають медичне страхування. Побічно характеризує доступність медичних послуг.

5. У сфері доступу до житла

5.1. Співвідношення власників нерухомості до невласників нерухомості. Показує забезпеченість іноземців житлом.

З дев'яти розроблених показників лише два досягали прийнятних значень. Це інтенсивність набуття громадянства України біженцями (один з двох визначених показників ефективності державної політики у сфері доступу до громадянства) та рівень проходження мовних курсів (один з трьох показників доступу до освіти) [9].

На жаль, у сучасних умовах може бути розрахований тільки один з цих показників (індикатор 1.1), оскільки ДМС України

більше не надає відомостей про кількість біженців, які отримали громадянство України (які необхідні для розрахунку індикатора 1.2), а індикатори, що характеризують ситуацію у сфері працевлаштування, доступу до освіти, житла та медичного обслуговування, визначалися авторами згаданого дослідження на основі результатів здійсненого опитування іноземців. Згідно з розрахунками на базі даних ДМС України у 2017 р. показник відношення кількості скасованих дозволів на постійне проживання у зв'язку з набуттям громадянства України до кількості виданих посвідок на постійне проживання становив 7,8% проти 18,3% у 2011 р. Тобто, і так будучи невисоким, значення індикатора навіть зменшилося більш, ніж удвічі.

Виходячи з наявної статистичної бази, пропонується використовувати ще один показник, який теж характеризує інтенсивність набуття громадянства – відношення кількості осіб, які отримали громадянство України протягом року, до кількості осіб, які мали дозвіл на імміграцію на початок року. У 2017 р. цей індикатор набув значення 8,6%, що також є дуже низьким рівнем. Отже, інтенсивність набуття громадянства України іноземцями є низькою. Враховуючи дані згаданого дослідження 2013 – 2014 рр. (опитування іноземців, лідерів громад мігрантів, державних службовців та слідчих МВС України), загальний *рівень інтеграції іммігрантів в Україні слід визнати низьким*. Однак певний оптимізм щодо перспектив поліпшення ситуації у цій сфері вселяє наявність високого рівня толерантності щодо іноземців, принаймні серед студентської молоді України, що було виявлено в ході опитувань студентів київських ЗВО [4].

Регулювання імміграції та інтеграція іммігрантів є саме тією сферою, де стикаються між собою міграційна політика та етнополітика. На сьогодні основними напрямками державної політики інтеграції іноземців слід визнати такі:

1. Підвищення обізнаності громадськості з правами іммігрантів, зокрема біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.
2. Інформаційна кампанія щодо підвищення толерантності в суспільстві.

3. Розширення можливостей імігрантів щодо вивчення української мови.
 4. Налагодження співпраці державних органів з імігрантськими діаспорами.
 5. Закріплення іноземних студентів в Україні.
 6. Легалізація мігрантів з неурегульованим статусом.
 7. Покращення інформаційного забезпечення аналізу іміграції в Україну.
-

1. Закон України «Про іміграцію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14>
2. Закон України «Про Всеукраїнський перепис населення». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2058-14>
3. Migration and remittances. Factbook 2016. URL: <https://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf>
4. Інтеграція імігрантів, трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб в Україні. Звіт з НДР. Київ, 2018.
5. «Нетрадиційні» імігранти у Києві: сім років по тому / за заг. ред. Я.М. Пилинського. Київ: Стилос, 2009. 280 с.
6. Непочуті голоси – проблеми іміграції, прав і свобод людини в Україні. Проект «Надати голоси тим, хто не має права голосу: опитування етнічних (нетрадиційних) меншин в Україні з метою вивчення їх потреб. Київ: Фара, 2008.
7. Резюме звіту за темою: «Права людини в Україні, рівень ксенофобії, ставлення до різних соціальних груп та регіональна толерантність». URL: http://www.ihrpex.org/uk/article/2046/rezjume_zvitu_za_temoju_prava_ljudyny_v_ukrajini_riven_ksenofobiji_stavlennja_do_riznyh_sotsialnyh_grup_ta_regionalna_tolerantnist
8. Позняк О.В. Проблеми інтеграції «нетрадиційних» імігрантів в Україні // Музейний вісник. №11/2. Запоріжжя, 2011. С. 261–266.
9. Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні, 2014. 101 с.