
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТОЛОГІЇ

УДК 342.721

І. О. КРЕСІНА,
доктор політичних наук, професор

О. М. СТОЙКО,
доктор політичних наук

**ЛІБЕРАЛІЗАЦІЯ, СЕЛЕКТИВНІСТЬ ТА ІНТЕГРАЦІЯ – КЛЮЧОВІ
ЕЛЕМЕНТИ СУЧАСНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Визначено такі ключові аспекти міграційної політики розвинених держав, як лібералізація, селективність та інтеграція. Лібералізація проявляється у полегшенні процедур в'їзду для легальних іммігрантів. Селективність характеризує прагматичний підхід розвинених країн до відбору висококваліфікованих іммігрантів або тих, хто має дефіцитну спеціальність. Інтеграція вказує на необхідність вирішення соціальних проблем, породжених зростанням частки іноземців у країнах-реципієнтах.

***Ключові слова:** міграційна політика, інтеграція, законодавство, мультикультуралізм.*

Кресина И. А., Стойко Е. М. Либерализация, селективность и интеграция – ключевые элементы современной миграционной политики

Рассмотрены такие ключевые аспекты миграционной политики развитых государств, как либерализация, селективность и интеграция. Либерализация проявляется в облегчении процедур въезда для легальных иммигрантов. Селективность характеризует прагматичный подход развитых стран к отбору высококвалифицированных иммигрантов или тех, кто имеет дефицитную специальность. Интеграция указывает на необходимость решения социальных проблем, обусловленных ростом доли иностранцев в странах-реципиентах.

***Ключевые слова:** миграционная политика, интеграция, законодательство, мультикультуралізм.*

Kresina I. O., Stoyko O. M. Liberalization, selectivity and integration – key elements of modern migration policy

The following key aspects of the migration policy of developed countries, such as liberalization, selectivity and integration, have been highlighted and discussed. Liberalization is manifested in facilitating entry procedures for legal immigrants. Selectivity characterizes the increasingly pragmatic approach of developed countries to the selection of highly skilled immigrants or those who have a deficit specialty. Integration points to the social problems generated by growing share of foreigners in recipient countries.

***Key words:** migration policy, integration, legislation, multiculturalism.*

Міграція стала невід'ємною складовою сучасних глобалізаційних процесів, демонструючи зростання абсолютних показників і незначні зміни – у відносних. Так, у 2015 р. у світі налічувалося близько 244 млн іммігрантів (3,3% населення Землі) порівняно з 173 млн у 2000 р. (2,8%) та 102 млн у 1980 р. (2,3%)¹. Іншими словами, потік іммігрантів до країн-реципієнтів серйозно збільшує навантаження на їх системи соціального забезпечення, охорони здоров'я, стає потенційним джерелом соціальної напруженості. Так, Німеччина є найбільш популярною серед шукачів притулку: у 2016 р. вона отримала 722,4 тис. заявок порівняно з 441,9 тис. – у 2015 р.

Всупереч поширеному уявленню міграційна політика стає більш ліберальною, а не жорсткішою². Період з 1955 по 1985 р. характеризується зняттям бар'єрів для більшості новоприбулих, розширенням їхніх прав. Темпи такої лібералізації дещо знизилися наприкінці 1990-х років, коли низка країн вдалася до обмежень у міграційній політиці. Окрім обмежувальних заходів у сфері прикордонного контролю та нерегулярної міграції, країни поступово наклали обмеження на приїзд членів сімей низькокваліфікованих мігрантів та шукачів притулку, хоча низка спроб країн-реципієнтів обмежити такі права мігрантів успішно оскаржувалась національними судами та Європейським судом з прав людини. Так, кілька держав спробували обмежити права іммігрантів на возз'єднання сімей, проте вони не привели до перегляду чи скасування загального права на возз'єднання сімей, впровадженого в 1950–1960-х роках. Тобто ефективність такої жорсткої політики доволі сумнівна. В той же період багато країн також вдалися до спрощення процедур приїзду членів сімей висококваліфікованих переселенців. Це пояснює, чому загальна тенденція до спрощення процедури возз'єднання сімей з 2000-х років майже не змінювалася, а період з кінця 1990-х років характеризується курсом на більшу відкритість країн для певних категорій мігрантів, зокрема тих, хто здатний сприяти економічному розвитку нової батьківщини.

Детальний аналіз міграційного законодавства більшості країн свідчить, що міграційна політика стає дедалі виваженішою, орієнтованою на більш досконалий відбір потенційних громадян, а не на їх кількість. Іншими словами, всупереч публічним заявам політиків про необхідність обмеження кількості іммігрантів справжня мета міграційної політики – збільшення здатності держави контролювати те, хто саме тримає право на приїзд та законне перебування на території країни. До уваги бралися такі критерії, як освіта, майновий та сімейний статус мігрантів, що мали більше значення, ніж етнічне походження, на яке орієнтувалися раніше.

Міграційна політика стає дедалі більш прагматичнішою, орієнтованою на економічний потенціал переселенців. Запровадження низки критеріїв до потенційних громадян дає змогу заохочувати приїзд лише тих осіб, які зможуть принести вигоду приватному сектору та державі загалом.

Законодавство Євросоюзу про Голубу карту (EU Blue Card Directive)³ дає можливість країнам встановлювати нижчі вимоги для окремих професій (більшу в 1,2, а не 1,5 раза середню зарплату), що робить найм працівників з-поза меж ЄС привабливим для працедавців. Спершу на такий крок пішли лише кілька країн, але згодом їх кількість зросла. Латвія і Люксембург сформуливали спи-

сок дефіцитних спеціальностей, що дає змогу знизити рівень заробітної плати працівникам за програмою Голубої карти.

Директива про Голубу карту також дає можливість країнам-членам орієнтуватися насамперед на професійний досвід, а не отриману освіту. В деяких країнах, зокрема Латвії, спочатку відмовилися від такого кроку, однак тепер взяли його на озброєння. У Болгарії та Литві було спрощено процедуру визнання зарубіжних документів про освіту й отриману кваліфікацію. Більше того, у Болгарії працедавці для найму мігрантів у рамках згаданої директиви ЄС більше не застосовують квоту щодо зарубіжних працівників – не більше 10% персоналу.

У 2016 р. Європейська Комісія запропонувала удосконалити програму Голубої карти (СОМ (2016) 378) щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх країн для заповнення вакансій, що вимагають високого рівня кваліфікації. Автори змін розраховували, що реформа додасть програмі гнучкості, зокрема щодо критеріїв відбору, та посилить позитивне ставлення до неї. Обговорення пропозицій Комісії у Європарламенті розпочалося в 2017 р. і виявило, що найбільше дискусій викликає питання надання країнам-членам права практикувати власні підходи до найму висококваліфікованих працівників паралельно європейському проекту Голуба карта. Хоча пропозиції Єврокомісії були схвально зустрінуті парламентаріями, однак держави-члени хочуть і надалі зберегти за собою право реалізовувати власні програми із залучення робочої сили.

Необхідність урахування інтересів потужних лобі підприємців і торговців, зацікавлених у лібералізації міграційного режиму, та антиіммігрантських настроїв виборців змушує політиків вдаватися до імітації жорсткої міграційної політики. Це проявляється у посиленні охорони державного кордону, зведенні стін між державами, утриманні мігрантів у спеціальних місцях та спрощенні процедури їх депортації. Однак на практиці права затримуваних мігрантів зберігаються і навіть розширюються. Репресивні заходи стосуються насамперед нелегальних мігрантів та осіб, які не мають відповідних навичок і знань. Одним із побічних результатів такої політики є витіснення таких категорій іммігрантів поза рамки правового поля держави, що змушує їх порушувати законодавство країни або вдаватися до допомоги неформальних і кримінальних організацій у пошуку роботи.

У свою чергу, міграційна політика країн – донорів мігрантів має дещо інші пріоритети й орієнтується насамперед на заохочення трудової низькокваліфікованої еміграції; максимізацію економічної вигоди від трудової міграції у вигляді грошових переказів та інвестицій емігрантів; підтримку зв'язків зі співвітчизниками.

Розглядаючи еміграцію як один з інструментів зменшення безробіття і підвищення рівня життя в країні, керівництво держав – донорів намагається контролювати виїзд громадян шляхом ліцензування зарубіжних агентств із найму робочої сили, збору інформації про зовнішні ринки праці та складання «чорних списків» компаній, що порушили зобов'язання щодо працівників (Вірменія, Індія, Китай, Мексика, Туреччина, Філіппіни). Доволі часто укладаються двосторонні договори із країнами призначення мігрантів про умови праці та статус мігрантів.

Ще одним важливим виміром сучасної міграційної політики є інтеграція – включення новоприбулих у соціальний простір країн-реципієнтів. Успішність

зусиль у цій сфері значною мірою визначається адекватною інформаційною політикою та правильністю методологічного підходу.

Масштабне дослідження Євробарометру, проведене у 28 державах-членах протягом 21–30 жовтня 2017 р. і опубліковане в квітні 2018 р., виявило недостатню поінформованість європейців про реальний стан у міграційній сфері, що до певної міри і провокує антиімміграційні настрої в Євросоюзі⁴.

Менше половини європейців (37%) вважають, що вони добре поінформовані про імміграцію та інтеграцію, і це справедливо для більшості країн. При цьому найвищий рівень зафіксовано у Данії, Швеції та Нідерландах, Німеччині, Люксембурзі, Великій Британії, Австрії та Польщі (вище середньоєвропейського рівня). Найменший – у Болгарії, Хорватії, Словаччині.

Європейці також мають хибне уявлення про статус іммігрантів. Так, менше половини громадян цих країн вважають, що більшість переселенців перебувають у їх країнах на законних підставах (39% проти 29% тих, хто переконані, що вони порушують національне законодавство). Водночас дані Євростату підтверджують, що лише незначний відсоток іммігрантів є нелегальними. Так, у 2016 р. 984 тис. осіб перебували на території ЄС незаконно, в той час як легально проживали у країнах-членах 21,6 млн осіб. При цьому частка респондентів, які переконані у незаконності перебування іммігрантів у своїй країні, найбільша у країнах Середземного моря (Греції, Італії, Кіпрі, Іспанії та Мальті) або ж на східних кордонах (Польщі та Болгарії).

Європейці схильні переоцінювати відсоток іммігрантів у своїх країнах, у деяких випадках навіть у кілька разів. Майже кожен третій респондент (29%) не знає, який відсоток населення в його країні становлять вихідці з інших країн, хоча в середньому по ЄС він становить близько 7%. Так, у 19 із 28 країн ЄС респонденти назвали частку іммігрантів вдвічі вищу, ніж насправді, а в Румунії, Болгарії та Польщі вона виявилася завищеною більш як у 8 разів, Словаччині – майже в 14 разів.

Міграційна політика усіх країн Європейського Союзу базується на положеннях Концепції інтеграції, яка є «динамічним, двостороннім процесом взаємного пристосування усіх іммігрантів та мешканців»⁵. Однак серед учених немає одностайності щодо її розуміння. Незважаючи на брак чіткості щодо значення інтеграції та застережень, що вона використовується політиками частіше для впровадження асиміляції, аніж для позначення процесу взаємної адаптації, інтеграція залишається домінуючою концепцією в дослідженнях імміграційної проблематики. До недоліків інтеграційного підходу слід віднести його політизацію; акцентування уваги на практичних результатах і емпіричних дослідженнях.

Концепція інтеграції не враховує особливостей так званої нової міграції, коли деякі мігранти не оселяються на постійно і/або мають тісні зв'язки з більш як однією країною, функціонують у транснаціональних соціальних сферах і/або переїжджають до багатоетнічних поселень, де більшість у традиційному розумінні відсутня. Прикладом останнього є Лондон, в якому понад 40% мешканців належали до етнічних меншин (згідно з переписом 2011 р.⁶). На статус другого міста країни з найбільшою кількістю меншин претендує Бірмінгем, де мешкають іммігранти з понад 170 країн. Більше того, перепис 2011 р. засвідчив дедалі більше етнічне, мовне різноманіття не лише у міських, а й у сільських

поселення Великої Британії: у деяких сільських районах кількість прибулих мігрантів за перше десятиліття XXI ст. зростає на 213%.

Більше того, Концепція інтеграції розроблялася на основі структурних і функціональних припущень, що іммігранти становлять чужорідний елемент, а це потребує пристосування та зв'язку із суспільством, що має чітко визначені межі, цілісну культурну систему тощо. Але міграційні процеси змінювали, у тому числі, й суспільство, яке приймало мігрантів, роблячи його більш неоднорідним. Такі зміни накладаються на інші чинники, такі, як зменшення ролі ціннісних культурних систем і традиційних інститутів, важливих для підтримання соціального порядку та згуртованості (тобто традиційної сім'ї, позитивної соціально-професійної ролі та інституціоналізованої релігії).

Отже, очевидно та нарізлю є необхідність розробки нового методологічного інструментарію, який би враховував зростання різноманітності в самих країнах-реципієнтах мігрантів та зміни пріоритетів останніх.

Належна міграційна політика сучасної держави повинна враховувати такі шість критеріїв⁷:

1. Права іммігрантів. В ідеалі новоприбулі повинні мати ті ж права, що і громадяни, у доступі до базових соціальних послуг, таких, як охорона здоров'я, освіта та соціальне забезпечення. Сюди ж входять права іммігрантів на возз'єднання сімей, працю, проживання та отримання громадянства, які частково передбачені низкою міжнародно-правових документів.

2. Комплексний підхід. Необхідно створити інституційні, правові та регуляторні рамки, що стосуються міграційної політики. Зокрема, держава має розробити та послідовно втілювати національну міграційну стратегію, що відповідає її інтересам, сформувані відповідну систему управлінських органів, що регулюють міграційні процеси в країні.

3. Партнерство. Здатність країни співпрацювати з іншими країнами та відповідними неурядовими акторами, включаючи організації громадянського суспільства та приватного сектора, для ефективного розв'язання міграційних проблем. Завдяки кооперації зусиль різних акторів можна значно покращити реалізацію міграційної політики через узгодження і підвищення стандартів, розширення і поглиблення діалогу між усіма зацікавленими сторонами.

4. Добробут мігрантів. Включає діяльність органів державної влади щодо забезпечення певних соціально-економічних стандартів мігрантів шляхом визначення процедур визнання освітньої та професійної кваліфікації переселенців, регулювання студентської міграції та наявність двосторонніх угод про працю між країнами. Сюди ж входить політика щодо взаємодії з діаспорою та контролю за грошовими переказами іммігрантів.

5. Готовність до кризових ситуацій (катастрофи, природні лиха, збройні конфлікти), у результаті яких раптово і значно зростає кількість осіб, які перетинають кордони держави. Сюди ж входить рівність доступу до гуманітарної допомоги як громадян, так й іммігрантів.

6. Безпека, порядок і протидія нелегальній міграції. Держава має розробити чіткі критерії допуску іммігрантів на свою територію; дотримуватися законодавчо визначеної процедури депортації небажаних осіб; послідовно реалізовувати політику інтеграції; впровадити ефективну систему прикордонного контролю; боротися з торгівлею людьми та контрабандою.

Показовими в цьому сенсі є зміни в міграційній політиці Німеччини. Її особливість на початку XXI ст. полягала в тому, що активну участь у її формуванні брали не лише депутати законодавчого органу, а й недержавні актори – працевладоці, профспілки, правозахисники, церква та інші організації.

За підсумками звіту незалежної комісії, сформованої Федеральним міністерством внутрішніх справ у 2001 р., уряд прийняв рішення про радикальний перегляд міграційного законодавства, відмовившись від моноетнічної моделі на користь політики мультикультуралізму, взявши курс на розширення, а не обмеження імміграції. Характерними рисами нового підходу стали: 1) зміна процедури отримання громадянства для впорядкування міграційних процесів та збільшення надходжень до федерального бюджету. Після внесення змін до закону про громадянство пріоритет отримало право ґрунту, а не крові, а мінімальний термін проживання у країні було скорочено до 8 років замість 15. У 2004 р. був прийнятий новий закон «Про імміграцію», орієнтований на збільшення притоку кваліфікованих фахівців та молоді, яка здобувала освіту в університетах країни. У 2005 р. прийнято закон про іноземців, що вперше передбачав державну підтримку інтеграційних курсів для іммігрантів, насамперед з німецької мови. Для реалізації його положень було створено Федеральне відомство з питань міграції та біженців; 2) прагнення залучити конкретні категорії іммігрантів та запровадження системи квот за спеціальностями (наприклад, програми Зелена карта); 3) законодавче забезпечення політики протидії ксенофобії та расизму щодо іммігрантів. Так, у 2006 р. був прийнятий закон «Про рівноправність», що проголошував недопустимість дискримінації за етнічною, релігійною і статевою ознаками, у тому числі з трудових питань. Національний план боротьби з расизмом, ксенофобією та антисемітизмом 2008 р. сприяв розвитку толерантності та поглибленню інтеграції.

Однак значне зростання неконтрольованого потоку біженців із країн Близького Сходу та Північної Африки змусило Німеччину вдатися до перегляду імміграційної політики. Так, 15 жовтня 2015 р. «велика коаліція», до складу якої ввійшли ХДС/ХСС та Соціал-демократична партія, прийняла пакет законів, що робили міграційне законодавство жорсткішим. Згідно з новими положеннями біженці могли залишатися в країні не більше 6 місяців з моменту звернення до державних органів, а грошові виплати замінювалися допомогою в натуральній формі; прискорювалася депортація тих, кому відмовили у наданні притулку тощо.

Отже, однією з основних небезпек, які несуть глобальні міграційні процеси для України, є вимивання кваліфікованої робочої сили. Дедалі чіткіше проявляється тенденція до зняття розвиненими країнами обмежень на в'їзд перспективних, економічно вигідних іноземців, що, у свою чергу, робить імміграцію ще привабливішою навіть без урахування соціально-економічної ситуації в країні. Відповідно вітчизняна міграційна політика повинна орієнтуватися не лише на підвищення соціально-економічного добробуту громадян, а й сприяти створенню робочих місць зарубіжними компаніями. При цьому слід враховувати один із парадоксів міграції: підвищення доходів населення сприяє зростанню темпів еміграції, оскільки полегшує і прискорює акумулювання коштів для переїзду в іншу країну, а відтак для справді бідних міграція недоступна.

Водночас країни Євросоюзу вводять жорсткіші обмеження для нелегальних мігрантів, біженців, шукачів притулку, постійно вдосконалюють технології

контролю за перетином кордону, що перетворює сусідні країни, що не є членами Союзу, на своєрідні відстійники для таких осіб. Відповідно Україна також повинна посилювати охорону своїх кордонів, щоб звести до мінімуму кількість нелегальних іммігрантів.

Конфліктогенний потенціал міграційних процесів значною мірою залежить від інформаційної політики держави: саме брак достовірної інформації про кількість мігрантів та їх статус зумовлюють зростання антиімміграційних настроїв у державах – членах Євросоюзу, особливо тих, хто приєднався нещодавно і має низький рівень доходу на душу населення.

У країнах Євросоюзу Концепція інтеграції іммігрантів розроблялася на основі структурних і функціональних припущень, що вони являють собою чужорідний елемент, що потребує пристосування та зв'язку із суспільством, що має чітко визначені межі, цілісну культурну систему тощо. Однак міграційні процеси змінювали, у тому числі, суспільство, яке приймало чужинців, роблячи його більш неоднорідним. Такі зміни накладаються на інші чинники – зменшення ролі ціннісних культурних систем і традиційних інститутів, важливих для підтримання соціального порядку та згуртованості. Тому очевидною та назрілою є необхідність розробки нового методологічного інструментарію, який би враховував зростання різноманітності в самих країнах – реципієнтах мігрантів та зміни пріоритетів останніх.

1. *Data bulletin: Informing a global compact for migration. Issue 1: Global Migration Trends.* November 2017. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_trends_data_bulletin_issue_1.pdf (дата звернення: 20.06.2018). 2. *Haas de H., Natter K., Vezzoli S. Growing restrictiveness or changing selection? The nature and evolution of migration policies // IMI Working Papers Series 2014, № 96.* URL: <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-96-14> (дата звернення: 20.06.2018). 3. *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.* URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050> (дата звернення: 12.09.2018). 4. *Integration of immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 469.* European Union, 2018. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/news/results-special-eurobarometer-integration-immigrants-european-union_en (дата звернення: 20.06.2018). 5. *Common Principles of Integration.* EESC. URL: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf (дата звернення: 20.06.2018). 6. *Ethnicity and national identity in England and Wales: 2011.* URL: <http://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/culturalidentity/ethnicity/articles/ethnicityandnationalidentityinenglandandwales/2012-12-11> (дата звернення: 20.06.2018). 7. *Migration Governance Indicators (MGI).* URL: <https://gmdac.iom.int/migration-governance-indicators> (дата звернення: 20.06.2018).

Kresina I. O., Stoyko O. M. Liberalization, selectivity and integration – key elements of modern migration policy

The following key aspects of the migration policy of developed countries, such as liberalization, selectivity and integration, have been highlighted and discussed. Liberalization is manifested in facilitating entry procedures for legal immigrants. Selectivity characterizes the increasingly pragmatic approach of developed countries to the selection of highly skilled immigrants or those who have a deficit specialty. Integration points to the social problems generated by growing share of foreigners in recipient countries.

One of the major dangers that global migration processes are facing for Ukraine is the

brain drain of a skilled workers. There is a growing tendency towards the removal of restrictions by developed countries on the entry of promising, economically profitable foreigners, which, in turn, makes immigration even more attractive even without considering the socio-economic situation in the country.

At the same time, the EU imposes stricter restrictions on illegal migrants, refugees, asylum seekers, and constantly improve border control technologies that transform neighboring countries into camp for such individuals. Accordingly, Ukraine should also strengthen the protection of its borders in order to minimize the number of illegal immigrants.

The conflictual potential of migration processes depends to a large extent on state information policy: the lack of reliable information on the number of migrants and their status has contributed to an increase in anti-immigration attitudes in the EU Member States, especially those who have joined recently and have a low income per capita. In the EU the concept of immigrant integration was developed on the basis of structural and functional assumptions that they represent an alien element requiring adaptation and communication with a society with well-defined boundaries, a holistic cultural system, etc. However, migration processes have also changed the society, which hosted aliens, making it more fluid and heterogeneous. Such changes are imposed on other factors, such as the diminution of the role of valuable cultural systems and traditional institutions essential for maintaining social order and cohesion, and therefore the need to develop a new methodological tool that takes into account the growing diversity of migrants' recipient countries and change is obvious and urgent the priorities of the latter.

Key words: migration policy, integration, legislation, multiculturalism.

DOI: 10.33663/0869-2491-2019-30-435-442

УДК 32.351: 303

В.П. ГОРБАТЕНКО,
доктор політичних наук, професор

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ «АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЦИВІЛІЗАЦІЇ»

У статті охарактеризовано поняття «альтернативної цивілізації», визначено його основні характеристики. Проаналізовано ситуацію, пов'язану з розвитком людської цивілізації у першій чверті XXI ст. Розглянуто проблеми і перспективи новітніх напрямів цивілізаційного поступу, до яких, зокрема, віднесено: перехід до нового етапу розгортання космічних програм; виробництво електроенергії з відтворюваних джерел як чинник реалізації права людини на безпечне довкілля; утвердження постматеріальної основи в структурі сучасної цивілізації; зародження трансгуманізму і поступове утворення постлюдини і постлюдства; збереження для майбутніх поколінь надбань людської цивілізації.

Ключові слова: «альтернативна цивілізація», космічна політика, альтернативна енергетика, постматеріальні цінності, трансгуманізм, «цілі розвитку тисячоліття».

Горбатенко В. П. Проблемы и перспективы формирования «альтернативной цивилизации»

В статье охарактеризовано понятие «альтернативной цивилизации», определены его основные характеристики. Проанализирована ситуация, связанная с развитием че-