

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ ТА АВСТРАЛІЙСЬКОГО СОЮЗУ: ДОСВІД БОРОТЬБИ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Титаренко Г.С.

Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

Стаття присвячена дослідженню міграційної політики Сполучених Штатів Америки та Австралійського Союзу. Аналізуються масштаби нелегальної міграції в країнах. Подаються основні характеристики політики боротьби з нелегальними мігрантами в Сполучених Штатах Америки та Австралійському Союзі. Розглядаються основні нормативно-правові акти з міграційної сфери. На основі проведеного аналізу виділені позитивні приклади боротьби з нелегальною міграцією як досвід для України.

Ключові слова: міграційна політика, нелегальна міграція, США, Австралійський Союз, прикордонна територія.

Постановка проблеми. Проблема з внутрішніми та зовнішніми мігрантами в Україні в умовах ведення бойових дій на Сході країни набуває загрозливого характеру. Через відкриті кордони проникають нелегальні мігранти, які поповнюють маргінальні групи, впливають на криміногенну обстановку та загрожують національній безпеці держави. Продовжується внутрішнє переміщення осіб з районів де ведуться бойові дії у більш безпечні. Молодь продовжує емігрувати у заможніші країни Європейського Союзу, до Канади, Сполучених Штатів Америки, Російської Федерації.

Підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, Україна зобов'язалась виконати ряд умов, в тому числі удосконалити та привести у відповідність з міжнародними нормами міграційну сферу. Однією із умов отримання безвізового режиму з ЄС є введення біометричних паспортів, які вже почали отримувати громадяни України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженнями міграційної політики країн світу займалися як зарубіжні так і вітчизняні науковці. Серед вітчизняних дослідників, які займалися міграційною проблематикою можна відзначити роботи О. Хомри, О. Малиновської, О. Бабенко, А. Довгерта, В. Олефір, О. Позняка, Е. Лібанової, О. Піскуна, Н. Плахотнюка, І. Прибиткової та ін. Дослідженнями міграційної політики Австралійського Союзу займалися О. Кулик, Н. Олійник та інші. Досвід у міграційній сфері Сполучених Штатів Америки вивчали А. Коробков, В. Мукомель та ін.

Виділення не вирішених раніше проблем. Україна є країною призначенням для мігрантів з країн «близького зарубіжжя» та транзитною країною для громадян, які бажають потрапити до Європейського Союзу легальним та нелегальним способами. Міжнародне законодавство та зобов'язання, які Україна взяла на себе підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом вимагають від держави рішучих дій по відношенню до нелегальних мігрантів, мінімізації

ризиків їх проникнення на територію Європейського Союзу, створення та удосконалення пунктів тимчасового перебування біженців та іноземців, використання у своїх діях по відношенню до нелегальних мігрантів політики «не вислання».

Недосконалість міграційної політики України ставить питання про використання іноземного досвіду. Врахування досвіду розвинутих країн світу створює можливість вдосконалити міграційну політику держави.

Мета статті полягає у дослідженні міграційної політики та боротьби з нелегальною міграцією Сполучених Штатів Америки та Австралійського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до іноземного досвіду в міграційній сфері, на особливу увагу заслуговують країни, які були фактично створені мігрантами та зуміли спрямувати міграційну політику на користь держави – це Сполучені Штати Америки та Австралійський Союз.

Завдяки високому рівню добробуту та гарантіям політичних свобод міграція в Сполучених Штатах розвивається практично в одному напрямку, США виступають у якості приймаючої сторони. Незважаючи на це, Сполучені Штати Америки сьогодні стикаються з рядом серйозних проблем у міграційній сфері, включаючи масовий наплив незаконних мігрантів через протяжний кордон з Мексикою (країною зі значно нижчим рівнем життя), що недостатньо охороняється. В свою чергу, поступово зростаючий соціальний конфлікт веде до соціальної напруженості та розглядається дослідниками в якості загрози національній безпеці країни, а також культурній ідентичності населення США. У зв'язку з цим досвід Сполучених Штатів Америки є дуже цікавий для нашої держави, зокрема шляхи, які знаходять Сполучені Штати для протидії негативним наслідкам в сфері міграції.

На момент прийняття Конституції США у 1787 р. в 13 штатах федерації проживало 4 млн. осіб. Це були етнічно, релігійно, лінгвістично та

культурно загальні групи, вихідці з Західної та Північної Європи, об'єднані мовою та християнством, переважно різних протестантських конфесій. Та на момент перепису населення у 2001 році в США вже проживало більш ніж 286 млн. осіб. На сьогоднішній день Сполучені Штати залишаються єдиною високорозвинутою країною світу, населення якої продовжує збільшуватися швидкими темпами. Щороку населення США збільшується приблизно на 2 млн. людей за рахунок природного приросту та на 1 млн. людей за рахунок мігрантів. Мігранти в складають в США приблизно одну восьму від загальної кількості населення [1].

Засновані переселенські колонії спочатку цікавили мігрантів з усього світу як країна політичної свободи та широких економічних можливостей. З часом політика свободи імміграції почала змінюватися. Спочатку свобода імміграції означала, в основному, свободу протестантської християнської імміграції. Проте, навіть в таких умовах виникали вимоги щодо обмеження в'їзду в країну окремих релігійних та етнічних груп. Ця парадоксальна ситуація виникла незважаючи на те, що американці були нацією емігрантів.

Структура імміграційних потоків починає змінюватись вже в XIX ст. Революція та виникнення незалежних держав в Латинській Америці, їх входження в сферу економічного та політичного впливу США, прогрес транспорту та зв'язку та політичні зміни в багатьох частинах світу призвели до інтенсифікації імміграції, та до змін в етнонаціональній структурі міграційних потоків.

В середині XIX ст. розпочалась інтенсивна імміграція з католицьких країн Середземномор'я та Ірландії, що породила побоювання змін релігійного та етнічного балансу і вимоги ввести міграційні квоти.

Ці побоювання ще більше посилювалися, коли серед іммігрантів стала зростати частка вихідців з Азії та представників нехристиянських конфесій. Зокрема, у другій половині дев'ятнадцятого століття почалась інтенсивна імміграція контрактних робітників з Китаю та деяких інших азійських країн. До 1880 р. більш ніж 200 тис. китайців оселилися в Каліфорнії, склавши майже 10% відсотків її населення. У відповідь на це були введені обмеження: в 1882 р. Конгрес прийняв Акт про виключення китайців, який на 10 років заборонив імміграцію і китайську натуралізацію китайців – постійних жителів США. Ця заборона була продовжена в 1892 р. і навіть на якийсь час стала постійною. У результаті китайське населення США скоротилося більш ніж на 40% протягом наступних 40 років. А в 1923 р. Верховний суд США навіть прийняв спеціальне рішення, що виключає індійців з числа «білих» іммігрантів, яке позбавляло їх імміграційної квоти.

Починаючи з 1890-х рр. виникли значні міграційні потоки з Центральної та Східної Європи, включаючи масштабну єврейську імміграцію: в дев'яності роки XIX ст. частка Західної Європи в імміграційному притоці стала менше 50% в порівнянні з більше ніж 95% в 1860-ті рр. Одночасно масштаб імміграції продовжував зростати: тільки через відомі «імміграційні ворота» на нью-йоркському острові Елліс пройшли в 1892-1924 рр. більше 12 млн. осіб.

Імміграційний приріст досяг свого піку в першому десятилітті XX ст., коли в країну в'їхало близько 9 млн. осіб. В 1910 р. 14,7% жителів США виявились народженими за межами країни (на сьогоднішній день, по різних оцінках, від 14,4 до 13%).

І кількість іммігрантів, і зміни в їх релігійному і етнічному складі, викликали бурхливу реакцію і численні вимоги або обмежити, або взагалі припинити імміграцію на певний термін.

У сорокові роки XIX ст., наприклад, сформувалася партія під своєрідною назвою «Знати нічого не знаю», яка виступала проти допуску в США іммігрантів з католицьких країн, яких вона розглядала в якості агентів Папи Римського, які нібито готували переворот і побиття протестантів в США. Аналогічні пропозиції висувала і Американська Асоціація Захисту, створена Генрі Бауерсом в 1887 р., яка налічувала до 189 450 членів, і сформована в 1894 р. Американська Обмежувальна Ліга, що пропонувала ввести жорстке поділ іммігрантів на «бажаних» і «небажаних».

Трохи пізніше, в двадцяті роки XX ст., з подібними вимогами виступав Ку клус Клан, який нараховував, по різних джерелам, від 5 до 9 млн. членів, переважно на півдні США, який ставив перед собою ціль досягти заборони на імміграцію євреїв та католиків. Крім того, сформована Денісом Кірні в 1878 р. в Каліфорнії впливова Партія Трудящих виступала за заборону китайської імміграції.

В цей час було прийнято цілий ряд жорстких адміністративних заходів, які були спрямовані на обмеження імміграційного потоку та регулювання його етнічної та релігійної структури. А саме, Імміграційний Акт 1917 р. виділив ряд категорій мігрантів, які не підлягали прийому, та вніс уточнення в уже існуючий до цього ценз грамотності. Нові обмеження були внесені в законодавство в 1918, 1921 та 1924 рр. Законодавчі акти 1921 р. та особливо, Акт про Обмеження імміграції 1924 р. закріпили наявність імміграційних квот, заснованих на етнічному складі населення США в 1920 р., які повинні були забезпечити збереження існуючих міжетнічних та інших пропорцій в складі американського населення. Щорічна еміграція з окремих країн та регіонів не повинна була перевищувати «1/6% населення континентальної території США в 1920 р.». Дана система, між тим, не передбачала квот для мігрантів з Азії та Африки. С іншого боку, не було передбачено обмеження для мігрантів з країн Західної півкулі. Після Великої депресії слідували нові адміністративні заходи, спрямовані на обмеження будь-якої нової міграції. В результаті потік іммігрантів знизився з 280 тис. осіб. У 1929 р. до 23 тис. осіб. У 1933 році. Одним із трагічних наслідків цих заходів стало зменшення притоку біженців в 20-ті рр. та 30-ті рр. минулого століття – період фашистської експансії у Європі.

Нові зміни були внесені в міграційне законодавство в післявоєнний період. Акт про Внутрішню безпеку, прийнятий у 1950 р., фактично заборонив імміграцію комуністів та інших «підривних елементів». Акт МакКеррена-Вальтера, прийнятий Конгресом в 1952 р., підтвердив наявність квот, введених в 1924 р. Як і раніше, квоти не поширювались на вихідців з Західної півкулі

та подружжя та дітей американських громадян. Хоча ряд обмежень за расовою приналежністю були відмінені, список політичних обмежень, які з'явилися в 1950 р., був розширений. Не можна не відмітити наявність протягом довгого часу заборони на в'їзд мігрантів, хворих на ряд інфекційних та спадкових хвороб.

Реальні зміни, спрямовані на лібералізацію міграційного законодавства та ліквідацію дискримінаційних пільг, розпочалися в рамках загальної лібералізації та боротьби за громадянські права в 60-ті рр. XX ст. Акт про Імміграційну реформу був прийнятий Конгресом в 1965 р. пізніше доповнений у 1976 та 1980 рр. Він установив річний ліміт спочатку 170 тис. , а потім 320 тис. іммігрантів та біженців. При цьому не більше 20 тис. осіб мали в'їхати із однієї і тієї ж самої країни. Пріоритет надавався висококваліфікованим працівникам та громадянам, що мають рідних у Сполучених Штатах. Внаслідок нового підходу та фактичної відміни дискримінаційних етнічних та расових квот стрімко змінилась регіональна та етнічна структура імміграційних потоків. Якщо перед 1965 р. більше 90% іммігрантів були вихідцями з Європи, то через 20 років частка європейців серед нових іммігрантів виявилась нижчою за 10%. У результаті більшість іммігрантів тепер прибувають у США із розвиваючих країн. На сьогодні половина народжених за кордоном жителів США прибули з Латинської Америки, а чверть – з Азії.

Нова політика отримання квот мала численні виключення та часто підлягала перегляду. Наприклад, Конгрес прийняв Акт про Біженців, який встановив ліміт на прийом біженців – 50 тис. на рік. Президент, проте, має право приймати на свій розгляд додаткові контингенти біженців, «що представляють предмет серйозної гуманітарної стурбованості для Сполучених Штатів»

В останні десятиріччя міграція, як легальна, так і нелегальна, викликає постійні суперечки в американському суспільстві. Думки стосовно даного питання різноманітні: від повної легалізації незаконних мігрантів та лібералізації режиму імміграції, до повної її заборони. Найбільш суперечливі дії в цьому плані – амністії нелегальних мігрантів, що періодично проводяться.

Ряд заходів, прийнятих у 1976 та 1980 рр. були направлені на збільшення частки іммігрантів із Західної Європи, крім того щорічний потік імміграції був збільшений до 630 тис. осіб, стимулювалось міграція висококваліфікованих фахівців при одночасному скороченні частки прибуваючих з метою возз'єднання сім'ї.

Не дивлячись на це, лише від 10 до 20% іммігрантів прибувають сьогодні із Європи. Таким чином, міграція на сьогоднішній день являється фактором швидкої зміни етнічної та расової структури населення США. При цьому, майже 2 млн. осіб щорічно звертаються за отримання американського громадянства. Умови його отримання відносно прості: особи, які досягли 18-ти річного віку, можуть звернутись за наданням громадянства через 5 років після отримання статусу постійно проживаючого за умови, що вони провели в США, половину п'ятирічного строку. При цьому неповнолітні діти отримують громадянство автоматично з батьками., а для подружжя

американських громадян цей строк скорочується до 3-х років. Кожен, хто звертається за отриманням громадянства повинен продемонструвати прийнятний рівень володіння англійською мовою, американської історії та політичної системи, а також зарекомендувати себе законослухняним жителем. Осіб, що отримують громадянство приводять до присяги.

Міграційна система отримала подальший розвиток з прийняттям Конгресом в 1986 р. Акту про Імміграційну реформу та контроль. На відміну від попередніх документів, даний акт був орієнтований передусім на рішення проблеми незаконної трудової міграції, яка досягла великих масштабів та, на відміну від попередніх періодів, характеризувалась значною кількістю мігрантів з Мексики та інших країн Латинської Америки.

Аналогічна реформа була проведена і в 1990 р., з прийняттям Конгресом нового Імміграційного Акту, який був підписаний Президентом США 29 листопада 1990 р. Імміграційні квоти знову були збільшені, особливо у відношенні членів сімей, з метою скоротити нелегальну міграцію та посилити контроль правоохоронних органів над міграційними потоками.

Отже, причини відносної неефективності прийнятих раніше мійр, що були направлені на обмеження імміграції очевидні. А саме:

- фактична прозорість кордонів;
- відносна слабкість захисних механізмів імміграційних та інших правоохоронних органів, обмежені жорсткими конституційними рамками;
- високий рівень доходів американського населення та політичні гарантії, що надаються законодавством США, приваблюють осіб різного освітнього рівні та професійних категорій з усього світу, насамперед з Мексики та Латинської Америки.

Можна виділити шість типів мігрантів, що домінують в імміграційному потоці: трудових низькокваліфікованих мігрантів; біженців; мігрантів, що прибувають по лінії возз'єднання сім'ї; осіб, що прибувають у країну по програмі імміграційної лотереї; незаконних мігрантів.

Після закінчення Холодної війни, особливо, після терористичних актів в вересні 2001 р., особлива увага приділяється тим аспектам імміграції, які пов'язані з можливостями проникнення в країну терористичних угруповань із-зі кордону та контролем міжнародних фінансових потоків, в тому числі й за переказами мігрантів. Відповідно, правоохоронна орієнтація в роботі імміграційної служби посилювалась, що знайшло своє відображення в послідовних структурних реформах. На початку 2004 року президент Д. Буш виступив з новою законодавчою ініціативою, що полягала в наступному: незаконні мігранти, що знаходяться в даний час в США, отримують юридичний дозвіл на роботу в країні терміном на 3 роки. Для цього їм необхідна підтримка роботодавця, який приймає їх на роботу. Протягом трирічного періоду вони отримують можливість, сплативши певні податки, звернутися в імміграційні органи за отриманням постійного імміграційного статусу. В іншому випадку вони змогли б виїхати з країни і вивезти свої заощадження на законних підставах.

У 2006 р питаннями імміграції впритул зайнявся Конгрес США. Законодавча ініціатива Конгре-

су виявилася більш консервативною, ніж програма Буша: нелегали повинні були виїхати з США і запитувати нову робочу візу у себе в країні.

Наголос робився на заборонні і адміністративні заходи міграційної політики: швидке розширення прикордонної служби, створення імміграційних в'язниць і будівництво загороджувальної стіни уздовж частини кордону США з Мексикою. Палата представників наполягала на 30% охопленні кордону, Сенат ж – на 15%. В кінцевому підсумку Сенат відмовився схвалити законопроект, представлений Палатою представників.

Ініціатива мала своєрідні наслідки: нелегальні мігранти стали консолідуватися: в березні-квітні 2006 р в багатьох містах США пройшли багатотисячні демонстрації з вимогами легалізації,

У протязі 2007 р законодавчі збори американських штатів розглянули понад 1500 законопроектів в сфері імміграції, 244 з яких були прийняті – в 3 рази більше, ніж в попередньому 2006 р. Нова сторінка в імміграційній сазі відкрилася влітку 2007 року, коли Палата представників почала розглядати нову законодавчу ініціативу, яка була значно ліберальніше, ніж обговорювалася в 2006 р. Буш поставив на карту свою репутацію, особисто приїхав до Конгресу, щоб підтримати законопроект, що трапляється вкрай рідко. Таким чином, імміграційна реформа політичного консерватора Буша, який визнав, як і Рейган, необхідність ліберальних реформ в міграційній сфері, фактично провалилася.

З приходом в Білий дім в січні 2009 р. адміністрації демократа Барака Обами імміграційна реформа знову опинилася в числі найбільш кардинальних з очікуваних починань. Однак життя в черговий раз внесла свої корективи. Боротьба з рецесією і проведення широкомасштабної реформи системи здоров'я відклала імміграційну реформу на більш пізній період. В результаті черга імміграційної реформи підійшла в момент початку нової виборчої кампанії.

В червні 2012 р. Б. Обама в обхід Конгресу (користуючись тим, що у конгресменів почалися канікули) видав виконавчу директиву з питань імміграції, ускладнивши тим самим свої відносини з законодавцями-республіканцями. Директива, зокрема, заблокувала депортацію з США тих нелегальних мігрантів у віці до 30 років, які приїхали в країну до досягнення ними шістнадцятиріччя, не мали серйозних проблем з законом і або отримали диплом про закінчення середньої школи, або служили в американських збройних силах [8]. Директива уможливила легалізацію і отримання дозволу на роботу для приблизно 800 тис. молодих мігрантів, привезених в США дітьми і вже ефективно інтегрувалися в американське суспільство [9].

Отже, міграційна політика США пройшла довгий шлях формування та реформування. На сьогодні для багатьох країн США є прикладом успішної боротьби з нелегальними мігрантами легальним та законним шляхом, виконуючи міжнародні зобов'язання та на основі міжнародного законодавства.

Держава Австралійський Союз, подібно США чи Канаді, була створена не без допомоги іммігрантів. Сьогодні, згідно зі статистикою, майже кожен четвертий житель Австралії народився за кордо-

ном. Незважаючи на помітні зміни в житті австралійського суспільства і положення Австралійського Союзу у світі, імміграція та пов'язані з нею явища як і раніше є однією з основ суспільного життя.

Колонізація Австралійського континенту розпочалась в 80-х роках XVIII ст. Проте, до Австралії почали переселятись не мешканці англійських міст, а мешканці англійських тюрем. Селяни, які залишились без землі, без роботи та засобів для існування приєднувались до зграї злочинців. Англійські закони того часу були дуже жорстокі. Смертельна кара передбачалась за 150 видів злочинів. Щоб розвантажити тюрми влада відправляла злочинців до Південної Америки, а коли американські колонії отримали незалежність намагались відправляти злочинців до Західної Африки. Проте, наслідки виявились катастрофічними. Згубний клімат призводив до високої смертності серед ув'язнених. Пройшло чималу часу доки англійський уряд вирішив відмовитись від своїх західноафриканських колоній та відправляти ув'язнених до Австралії.

В 1779 році вчений-ботанік Дж. Бенкс, учасник експедиції Дж. Кука, виступив перед спеціальним комітетом палати общин, для вивчення питання щодо створення заокеанських поселень для ув'язнених англійських тюрем. Перша експедиція розпочалась в 1787 році і закінчилась в 1789 році. До серпня 1791 р. в колонію прибуло 1700 ув'язнених. Колонізація Австралії просувався дуже складно, проте заселення континенту продовжувалась досить швидкими темпами [10].

Австралійська міграційна політика в своєму розвитку пройшла еволюцію від практики так званої «білої міграції» до концепції мультикультурності. Структурні зміни у складі міграційного населення стали наслідком перетворень в політиці уряду Австралії, зокрема, відмови від концепції «білої австралійської імміграції», що обмежує приплив населення з «невропейських» країн. Виділяють три етапи міграційної політики Австралії в період після Другої Світової війни: політика асиміляції (1947 – середина 1960-х років,) політика інтеграції (з середини 60-х років – до середини 70-х років) і політика культурного різноманіття і мультикультурності, яка розпочалась в середині 70- х років та активно розвивається і сьогодні [1, с. 4].

Законодавчу основу міграційним процесам та організаційного управління ними складають: Закон про громадянство від 2007 року (Australian Citizenship Act 2007 зі змінами і доповненнями), який визначає порядок набуття громадянства Австралії, статус осіб які постійно чи тимчасово перебувають на території країни, Закон про міграцію (Migration Act 1958 зі змінами і доповненнями) в якому закріплено норми, що регламентують порядок встановлення візового режиму для осіб, які перебувають на території держави і не мають статусу громадянина Австралії, визначає підстави скасування виданого дозволу на перебування в країні та депортації осіб. Цим законодавчим актом визначено статус органів та осіб, які задіяні в міграційних процесах, зокрема: профільного департаменту, міграційних агентів. Закріплено загальні норми щодо оскарження рішень про видачу чи відмову у видачі віз спеціальними органами – Трибуналом з питань мі-

грації та Трибуналом у справах біженців. Даний закон доповнювався актами, в яких додатково встановлюються вимоги, які фактично відображають зміни в міграційній політиці Австралії з метою захисту національних інтересів, зокрема Законом про імміграцію – освіта (Immigration (Education) Act 1971) передбачено проведення курсів з англійської мови і питань громадянства для осіб, які мають постійну візу, або тимчасову візу відповідного класу або ж мають намір іммігрувати в Австралію.

Законом про імміграцію – плата за навчання (Immigration (Education) Charge Act 1992) передбачено збільшення розміру плати за курси англійської мови з прив'язкою до інфляції. Норми, пов'язані з встановленням певної плати, передбачено й в інших актах, які доповнюють норми Закону про міграцію, зокрема в Законі про міграцію–оплата медичних послуг (Migration (Health Services) Charge Act 1991), Законі про міграцію–оплата послуг з розгляду заяв та супутніх документів щодо надання візи (Migration (Visa Application) Charge Act 1997, Законі про міграцію–спонсорські тарифи (Migration (Sponsorship Fees) Act 2007), Акті про оплату реєстрації міграційного агента (Migration Agents Registration Application Charge Act 1997), Законі про міграцію–оплата за підтвердження візи (Migration (Visa Evidence) Charge Act 2012).

Детальну регламентацію порядку імміграції передбачено Правилами міграції (Migration Regulations 1994) в яких закріплено класи та підкласи віз, порядок подачі і розгляду заяви, вимоги яким повинні відповідати заявники, правила застосування бальної системи для відбору претендентів, порядок перевірки поданої заявником інформації, терміни і порядок оскарження рішення прийнятого Департаментом.

На основі аналізу вищезазначеного законодавства можна визначити систему органів, які здійснюють організаційне управління питаннями імміграції. До них належать: Департамент імміграції та прикордонної охорони (Department of Immigration and Border Protection), до повноважень якого входить: розгляд заяв на в'їзд, перебування та роботу в країні, здійснення імміграційного контролю, інтеграція іммігрантів, боротьба з нелегальною міграцією, розвиток міжетнічних відносин і принципів багатокультурного суспільства [3]. Трибунал з питань міграції та Трибунал у справах біженців (Migration Review Tribunal, Refugee Review Tribunal), незалежні органи, які здійснюють перегляд рішень, прийнятих Департаментом щодо відмови у видачі візи чи її скасуванні [4].

Згідно з австралійським законодавством розробляються міграційні програми, в яких безпосередньо передбачається кількісний розподіл мігрантів в залежності від напрямку міграції. Так, міграційна програма 2013 року передбачала 190000 місць, що на 5000 місць більше в порівнянні з програмою 2011–2012 років [5, с. 19].

Незважаючи на досить дієву міграційну політику Австралію не оминула проблема нелегальної міграції. Проте, на відміну від Європейських держав, Австралія знайшла вихід з даної ситуації. Якби Австралія в питаннях імміграції діяла нерішуче, то 21,5 млн. австралійців вже

давно розчинилися б у своїх численних азіатських сусідах. Для порівняння, тільки в Індонезії населення більше, ніж в усьому арабському світі в цілому. Крім того, неподалік є ще Бірма, В'єтнам, Китай, Індія, де теж вистачає бажаючих переїхати в благополучну Австралію. Тому регулювання імміграційних потоків залишається головною турботою австралійської влади з самої появи цієї держави.

Австралійський уряд розуміє, що імміграція – річ у цілому корисна, тому з нею не потрібно боротися, закриваючи кордони і вводячи дискримінаційні заборони. Квоти на легальну імміграцію в Австралії одні з найвищих у світі. Близько чверті 22-мільйонного населення Австралії народилися за її межами, а щорічний приплив у країну легальних іммігрантів збільшився з 30 тис. на початку 90-х до 170 тис. в 2010 р. Завдяки цьому австралійське населення, на відміну від більшості розвинених країн, не старіє, а навпаки, молодіє.

Природно, більша частина квот заповнювалася благополучними і кваліфікованими мігрантами, а у бажаючих жити в Австралії на соціальну допомогу мало шансів потрапити в країну. Тому вони так само, як і в Європі, потрапляли до австралійських берегів нелегально, в основному на човнах через Індонезію, де сформувалася ціла тіньова галузь економіки, що займається переправленням азіатських мігрантів до Австралії.

До кінця 90-х рр. притік мігрантів значно збільшився, і «човнові» біженці стали представляти серйозну проблему для соціальної системи Австралії. Тоді уряд Джона Говарда запропонував просте рішення: дати мігрантам зрозуміти, що нелегальне проникнення в Австралію ніяк не збільшує їхні шанси там закріпитися. Дане питання може вирішувати тільки австралійська влада.

Нова стратегія боротьби з нелегалами була названа «Тихоокеанське рішення». Австралійський ВМФ став «відловлювати» човни з мігрантами та розміщувати їх в спеціальних таборах для нелегалів, розташованих на невеликих острівних державах в Тихому океані (Науру, Папуа-Нової Гвінеї), які дозволяли відкрити у них австралійські табори в обмін на фінансову допомогу.

Дане рішення призвело до значного зменшення кількості «човнових» нелегальних мігрантів. У 2001 році коли уряд тільки ввів у дію «Тихоокеанське рішення», в Австралію потрапило близько 5,5 тисячі нелегалів, а через 5 років їх було всього півтори сотні. Кількість біженців зменшилася настільки, що деякі табори довелося закрити через непотрібність.

Проте, проблеми Австралії розпочалися в іншому напрямі. Різноманітні релігійні міжнародні організації, а також ООН почали вимагати від австралійського уряду припинити дану практику з нелегальними мігрантами, так як їх дії являються негуманними по відношенню до нелегалів (люди роками перебували в тимчасових пунктах на острівних державах, чекаючи на рішення австралійського уряду).

Міжнародних тиск в даному питанні призвів до того, що проблема стала основною темою для передвиборчої компанії у 2007 році. Лейбористи завіряли, що «Тихоокеанське рішення» це ганьба для Австралії, і нелегали можуть чекати рішення влади на континенті в нормальних умовах.

Перемога лейбористів у 2008 році призвела до скасування обов'язкового виселення нелегалів. Однак гуманізм виявився затребуваним не тільки австралійськими виборцями, а й азіатськими мігрантами. Кількість «човнових» нелегалів тут же збільшилася, досягнувши в 2010 році 7 тис. чоловік.

Тому, уряду Джулії Гіллард потрібно було терміново вирішувати дане питання. Повернутися до політики попередників, знову висилати нелегальних мігрантів, але не в Науру, а в Малайзію. Малайзія – країна, яка не підписала конвенцію ООН «Про статус біженців». Крім того, Австралія мотивувала своє рішення тим, що саме через цю країну прибуває найбільша кількість нелегалів.

Отже, дане питання було вирішене наступним способом: Австралія приймає у себе, вже перебуваючи в Малайзії 4 тисячі мігрантів, які отримали статус біженців та виділяє кошти на фінансування відповідних структур ООН, а також включає до угоди додаткові гарантії дотримання прав нелегалів.

Отже, незважаючи на жорсткість «Тихоокеанського» та «Малайзійського» рішень стосовно нелегальних мігрантів світ побачив дієвість даної політики. На сьогоднішній день австралійська стратегія боротьби з нелегальними мігрантами являється найефективнішою. Чи готова Європа та Україна до такої жорсткої політики стосовно нелегальних мігрантів? Чи не призведе європейська політика толерантності та мультикультурності до політичних, релігійних та расових зіткнень, та до розмивання національного складу європейців? Питання вже на часі.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Ефективно управляючи міграційними процесами, захищаючи права мігрантів, можли-

во досягти значного позитивного впливу на розвиток усіх сторін процесу міграції, країн походження, країн призначення і самих мігрантів.

Для України як транзитної держави та країни-призначення мігрантів, іноземний досвід регулювання міграційних процесів та боротьби з нелегальними мігрантами є дуже важливий. На основі порівняльного аналізу двох типів міграційної політики (Австралійський Союз та Сполучені Штати Америки) ми прийшли до висновку, що для успішної боротьби з нелегальними мігрантами та реалізації політики держави в міграційній сфері, потрібно здійснити ряд законодавчих змін та системних перетворень:

1. Розробити програму для легалізації нелегальних мігрантів (амністію нелегальних мігрантів), які:

– проживають на території України більше 5 років та мають легальний заробіток;

– перебували в Україні з метою отримання освіти, залишаються працювати відповідно до здобутої спеціальності.

2. Внести зміни до Закону України «Про громадянство України» (ст. 6) про обов'язковий екзамен з української мови (усний) та історії України (тестування) для громадян, які бажають отримати українське громадянство.

3. Внести зміни у Закон України «Про громадянство України» про відмову у наданні громадянства особам, які мають судимість за неодноразово вчинені злочини середньої тяжкості та систематично скоюють адміністративні правопорушення.

4. Заключити угоди з країнами, з яких прибуває найбільша кількість нелегальних мігрантів та створити на їх території спеціальні табори (для тимчасового перебування мігрантів до вирішення їх питання).

Список літератури:

1. Коробков А.В., Мукомель В.И. Опыт миграционной политики США: уроки для России / А.В. Коробков, В.И. Мукомель // Московское бюро по правам человека, «Academia». – 2008. – С. 58.
2. Иван Тимофеев. Историческая рефлексия миграционной политики США. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/sixteenth/005.htm>
3. Кулик О.М. Організаційно-правові основи міграційної політики Австралії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://er.nau.edu.ua:8080/bitstream/NAU/10958/1/%D0%9A%D1%83%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%9E,%D0%9C..PDF>
4. Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов: сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. – М.: Международная организация по миграции, 2011. – 196 с.
5. Australian Government Department of Immigration and Border Protection. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.immi.gov.au>
6. Migration and Refugee Division. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mrtrrt.gov.au>
7. Department of Immigration and Citizenship. Annual Report 2012–2013 // ISSN: 1835–1700 – Canberra. АСТ – 490 р.
8. Австралия. Организационное устройство миграционной политики.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/org_ustroistvo/Australia/
9. Как Австралия победила нелегальную миграцию [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://slon.ru/russia/kak_avstraliya_pobedila_nelegalnyu_immigraciyu-597873.xhtml
10. The International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.icmpd.org/our-work/research/>
11. Британская колонизация Австралии в конце XVIII – первой половине XIX в. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000185/st003.shtml>

Титаренко А.С.

Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА: ОПЫТ БОРЬБЫ С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Аннотация

Статья посвящена исследованию миграционной политики Соединенных Штатов Америки и Австралийского Союза. Анализируются масштабы нелегальной миграции в странах. Даются основные характеристики политики борьбы с нелегальными мигрантами в США и Австралийском Союзе. Рассматриваются основные нормативно-правовые акты в миграционной сфере. На основе проведенного анализа выделены положительные примеры борьбы с нелегальной миграцией как опыт для Украины.

Ключевые слова: миграционная политика, нелегальная миграция, США, Австралийский Союз, приграничная территория.

Titarenko A.S.

Odessa Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine

MIGRATION POLICY OF THE UNITED STATES OF AMERICA AND THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA: EXPERIENCE IN COMBATING ILLEGAL MIGRATION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Summary

The article investigates the migration policy of the United States and the Commonwealth of Australia. Analyzed the scale of illegal immigration in the country. Served main characteristics of policies against illegal immigrants in the United States and the Commonwealth of Australia. The basic regulations on migration. Based on the analysis highlighted positive examples of illegal migration as experience for Ukraine.

Keywords: migration policy, illegal immigration, the United States, the Commonwealth of Australia, border area.