

Історико-політичні проблеми сучасного світу:
Збірник наукових статей. – Чернівці:
Чернівецький національний університет,
2020. – Т. 41. – С. 194-204
DOI: 10.31861/mhpi2020.41.194-204

Modern Historical and Political Issues:
Journal in Historical & Political Sciences. – Chernivtsi:
Chernivtsi National University,
2020. – Volume. 41. – pp. 194-204
DOI: 10.31861/mhpi2020.41.194-204

УДК [327.7:314.15](485:477:4ЄС)(091)

© Віктор Сичов¹

Досвід Королівства Швеція з міграційної політики в процесі зближення України з ЄС

У статті досліджені історичні етапи формування міграційної політики Швеції, її сучасний стан та ключові проблеми, з якими зіштовхнувся шведський уряд під час реалізації міграційної політики в період міграційної кризи в ЄС 2015 року. Формування цілісного бачення особливостей реалізації міграційної політики Швеції, дає змогу розвинути комплексний підхід при реалізації міграційної політики України завдяки ефективному й послідовному врахуванню вартісного досвіду інших держав, зокрема Королівства Швеція. Врахуванням особливостей функціонування міграційної політики Королівства Швеція дозволить Україні вдосконалити власне політико-правове регулювання питань трудової міграції, освітніх норм для мігрантів, а також переглянути наявні критерії соціального забезпечення мігрантів. Наголошено, що використання практичного досвіду міграційної політики Швеції, врахування його позитивних та негативних аспектів є корисним для України, оскільки нашій державі слід своєчасно реагувати на потенційні виклики сучасних міграційних проблем.

Ключові слова: міграційна політика; Швеція; міграційна криза; ЄС; Україна.

Experience of the Kingdom of Sweden in Migration Policy in the Process of Ukraine's Integration into the EU

The article examines the historical stages of the formation of Sweden's migration policy, its current state and the key problems faced by the Swedish government during the implementation of migration policy and during the migration crisis in the EU in 2015. "Open door" policy of Sweden has become an integral part of Sweden's foreign policy due to a number of historical, political and religious factors. The modern immigration model has a historical background, namely a collection of rich immigration experiences of past years with the long tradition of providing asylum to political and military refugees. At the very beginning of the migration crisis of 2015 – Swedish government faced a lot of problems, among them the shortage of social housing, the lack of a sufficient number of skilled personnel for work with arriving refugees, and the weak level of interaction between the main state authorities responsible for implementation of immigration policy. Sweden's migration policy experience is unique and cannot be easily integrated or directly used in Ukraine. The formation of a holistic vision of the peculiarities of the implementation of migration policy in Sweden allows to develop a comprehensive approach to the implementation of migration policy of Ukraine through effective and consistent consideration of the valuable experience of other countries, including the Kingdom of Sweden. Taking into account the peculiarities of the functioning of the Swedish migration policy, will allow Ukraine to improve its own political and legal regulation of labour migration, educational standards for migrants, as well as to revise the existing criteria for social security of migrants. It is emphasized that the use of practical experience of Swedish migration policy, taking into account its positive and negative aspects is useful for Ukraine, as our country should respond in a timely manner to the potential challenges of modern migration problems.

Keywords: migration policy; Sweden; migration crisis; the EU; Ukraine.

Постановка наукової проблеми та її значення. Міграційна криза в ЄС 2015 року загострила низку проблем, від успішності подолання яких істотним чином залежить майбутнє європей-

¹ Аспірант кафедри міжнародних відносин і дипломатичної служби факультету міжнародних відносин Львівського національного університету імені Івана Франка, Україна. E-mail: mr.victorsychoy@gmail.com.

ської інтеграції. Вивчення досвіду окремих країн ЄС, зокрема Королівства Швеція, дає змогу розглянути унікальну модель подолання відмінностей у національно-державних контекстах з регулювання питань міграції та послідовного становлення спільної міграційної політики. Упродовж останніх років Швеція взяла на себе значну частку відповідальності з врегулювання міграційної кризи в Європі, прийнявши найбільшу кількість біженців на душу населення серед усіх держав-членів ЄС. Водночас, справжнім випробуванням для цієї країни стали супровідні проблеми: нестача житла для новоприбулих, додаткове фінансове навантаження на шведських платників податків, збільшення випадків насильства і зростання злочинності тощо. Відтак, Швеція трансформувала власні підходи в міграційній політиці, поєднавши набутий історичний досвід та актуальну європейську практику.

З метою висвітлення потенційних можливостей використання шведського досвіду з міграційної політики у вітчизняному контексті, слід наголосити на принципових відмінностях двох країн у площині міграційних трендів. По-перше, на відміну від Швеції, Україна не має тривалої традиції реєстрації мігрантів з-за кордону, що можна пов'язати з відносною насиченістю трудовими ресурсами внутрішнього ринку праці упродовж тривалого часу з одного боку, й незначною його привабливістю для іноземців, – з другого. З 1930-х років міграційну політику Швеції можна охарактеризувати як будівництво «Дому народів». Її головні орієнтири – соціальний захист, загальні та узгоджені зусилля всієї нації в ім'я загального добробуту та благополуччя усього населення. Ця міграційна політика не виключала можливість соціальних конфліктів, однак передбачала набір політичних інструментів для їхнього своєчасного врегулювання на основі компромісу. Вона тривалий час слугувала основою іміджу Швеції як за кордоном, так і всередині країни. Проте сьогодні шведська модель міграційної політики піддається змін, отож стає нестійкою.

Важливість вивчення проблем міграції у Європі й поліморфного досвіду європейських держав щодо мігрантів актуалізується з огляду на сучасну мінливу динаміку міжнародного середовища й загострення безпекових викликів для багатьох суспільств. З перспектив України, яка з огляду на власний суспільно-політичний та економічний розвиток хоч і не входить сьогодні до числа цільових країн імміграції з-поза меж континенту, міграційна політика європейських держав належить до актуальних сфер наукового пізнання, як з огляду на реалізацію угоди про асоціацію України з ЄС, так і через численні факти використання її території з метою нелегальної міграції до ЄС. Поза сумнівом, у міру покращення ситуації в Україні та з огляду на подальше поглиблення взаємодії нашої держави з ЄС, гострота питань, пов'язаних з міграцією й біженством лише посилюватиметься. Оскільки проблематика міграційної політики як окремих держав-членів, так і ЄС загалом є, на загал, малодослідженою у вітчизняному політологічному дискурсі, представлене дослідження можна розглядати як актуальне для української політичної науки і практики. Цілісне бачення особливостей реалізації міграційної політики Швеції з урахуванням євроінтеграційної складової, дає змогу розвинути комплексний підхід при реалізації українських національних інтересів завдяки ефективному й послідовному врахуванню вартісного досвіду інших держав при плануванні та здійсненні зовнішньополітичної діяльності України.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Протягом багатьох десятиліть дослідженнями питань міграції займалися, здебільшого, економісти, соціологи і демографи, в той час як політичне вивчення міграційних процесів і їхнього впливу на структуру та політику держав залишалися нерозвиненими. Політологи, які звернулися до вивчення імміграції, зосереджуються, здебільшого, на трьох проблемах: ролі національної держави в управлінні міграційними потоками і контролі над власними кордонами; впливі міграції на інститути суверенітету та громадянства а також на взаємозв'язку міграції з одного боку і зовнішньої політики й політики національної безпеки – з іншого; питаннях інкорпорації.

Політичною наукою порушуються, переважно, питання приймаючого суспільства, хоча відомі й окремі дослідження питань еміграційної, а не імміграційної політики. Вчені розглядають також проблематику контролю й роблять акцент на проблемах розвитку (М. Вайнер, Е. Лідс, Ш. Рассел). Серед вітчизняних дослідників можемо виокремити наукові праці Білошицького С., Голоти Д., Мальцева К., Малиновської О., які досліджують формування, зміст, відповідність сучасним вимогам міграційної політики України та досвід зарубіжних держав.

Серед праць шведських політологів та соціологів варто відзначити Херольф Г., Дальстедта М., Ніргарда А. які досліджують особливості міграційної політики Королівства Швеції та аналізують вплив міграційної кризи в ЄС на цю державу. Під час дослідження були використані статистичні дані Міграційного управління Швеції (Migrationsverket) та Євростату.

Міграційну політику Королівства Швеція досліджено за допомогою методів аналізу, синтезу, індукції та дедукції, що дало змогу отримати цілісне уявлення про предмет вивчення і сформулювати його загальні характеристики з використанням методу узагальнення. Метод аналізу документів дав змогу проаналізувати нормативні особливості міграційної політики Королівства Швеція, а також отримати науково обґрунтоване уявлення щодо базових принципів й інституційних особливостей її здійснення. Зіставлення основних принципів міграційної політики Швеції та особливості українських реалій реалізоване з використанням порівняльного методу.

Мета та завдання статті – дослідити історичні етапи формування міграційної політики Швеції, а саме: встановити її особливості та проблеми з якими зіштовхнувся уряд Швеції під час міграційної кризи в ЄС 2015 року; проаналізувати можливості залучення шведського досвіду з міграційної політики в процесі зближення України з ЄС.

Виклад основного матеріалу. Протягом багатьох років, окрім своєї ліберальної міграційної політики, Швеція була привабливою для мігрантів та біженців завдяки щедрій системі соціальної підтримки. Швеція є дуже лояльною країною стосовно іммігрантів. Головна мета політики Швеції в галузі міграції – це інтеграція мігрантів на рівних умовах. Імміграційна політика сучасної Швеції істотно покладається на історичний досвід. Умовно її можна розділити на два етапи. Перший почався з після закінчення Другої світової війни і тривав до середини 1970-х рр., коли інтенсивність імміграційних потоків була обумовлена нестачею працездатного населення, здатного взяти активну участь у розвитку післявоєнної економіки країни, характерною рисою якої стало бурхливий розвиток різних галузей промисловості і сфери послуг. З 1970-х рр. Швеція перестала потребувати постійного притоку іноземної робочої сили, в результаті чого явище трудової імміграції поступово зійшло нанівець, а сама імміграція перестала носити стихійний характер.

У 1970-х рр., з метою контролю за швидким зростанням імміграції, шведська Міграційна служба почала регулювати міграційний процес, особливо переміщення робочої сили. Саме змінами у законодавстві пояснюється спад імміграції до Швеції у цей час. 1975 р. Риксдаг прийняв революційний за своєю значимістю законопроект, який поклав початок новій політиці мультикультуралізму та інтеграції. Був переглянутий традиційний підхід, орієнтований на природний процес асиміляції. Трьома основними «стовпами» нової програми стали рівність, свобода вибору і добросусідство.

Характерною рисою другого етапу розвитку імміграційної політики стало інтенсивне зростання числа біженців не європейського походження. Зростання кількості біженців у Швеції почалося в 1980-х рр., коли країна зіштовхнулася з найбільшим припливом імміграції з Ірану, Іраку, Лівану, Сирії, Туреччини, Еритреї й Сомалі, а також з низки латиноамериканських держав з репресивними режимами. Окрім того, на початку 1990-х рр. розпад СФРЮ спричинив уперше з часу закінчення Другої світової війни появу у Європі десятків тисяч осіб, котрі рятувалися втечею до інших країн, зокрема до Швеції².

У 2001 р. Швеція приєдналася до Шенгенської угоди. Відкриті кордони і вільне пересування людей у межах шенгенської зони призвели до значного збільшення трудової міграції. Примітно, що у 2004 р., відразу після найбільшого в історії розширення ЄС, Швеція стала однією з трьох країн (поряд з Великою Британією та Ірландією), які не стали запроваджувати тимчасові заходи контролю за громадянами, котрі прибували з нових держав-членів ЄС.

У 2013 р. шведський уряд здійснив дві важливі реформи в сфері імміграційної політики. По-перше, особи, що проживають в Швеції без офіційного дозволу, нелегальні іммігранти та їхні діти отримали право на медичне страхування, послуги дантиста і невідкладну медичну допомогу нарівні з усіма іншими громадянами. По-друге, з вересня 2013 р. міграційна служба Швеції гарантувала правовий статус біженця сирійцям і особам без громадянства, що істотно вплинуло

² Herolf, G. (2017). Sweden: a destination country searching for a European solution. *In Mapping the migration challenges in the EU transit and destination countries* Ed. by E.N. Rózsa. European Institute of the Mediterranean, p. 39.

на наступний перебіг подій. А вже у 2014 р. було зареєстровано більше 80 тис. осіб, котрі прагнули отримати притулок, серед яких виділялися три найчисленніші групи: сирійці, еритрейці й особи без громадянства (апатриди)³.

У червні 2016 р. шведський парламент схвалив зміни до законодавства, що обмежували можливість отримати посвідку на проживання і возз'єднання з сім'єю, спричинені невиконанням власних зобов'язань щодо прийому біженців з боку інших держав-членів ЄС.

Швеція традиційно демонструвала лояльність щодо мігрантів у площині надання їм належних прав і свобод. Головна мета шведського правового регулювання у сфері міграції – інтеграція мігрантів у суспільство на рівних умовах. Тому біженці становлять сьогодні одну з найчисленніших категорій мігрантів у цій країні.

Соціально-правова політика Швеції полягає в наданні рівних соціальних гарантій для іммігрантів, так і для місцевого населення, а саме рівність в правах і обов'язках між іммігрантами та корінними жителями; свобода культурного вибору (іммігранти самі вирішують щодо ступеня збереження національних традицій країни походження); взаємна терпимість і повага один до одного.

Шведський підхід до регулювання міграційних процесів був орієнтований на постійну міграцію і характеризувався як «інтеграціоністський». Не дивно, що на піку кризи, що вибухнула 2015 року в Європейському Союзі, Швеція висловила готовність прийняти і розмістити значну кількість біженців, основна частина яких приїхала з Сирії, Афганістану та Іраку. Восени 2015 року, коли країнам-членам ЄС не вдалося досягти між собою консенсусу і впертися з величезним напливом біженців у рамках існуючої в ЄС системи з розподілу біженців, а чинна Дублінська угода 1990 року показала свою неефективність, Швеція перебрала на себе велику частку відповідальності, в результаті чого стала рекордсменом за кількістю прийнятих біженців на душу населення серед усіх країн-членів ЄС. Зокрема, за даними міграційної служби Швеції (швед. *Migrationsverket*), 2015 року трохи менше 163 000 осіб подали заявки на надання притулку, що вдвічі більше, порівняно з 2014 роком. Загалом, упродовж 2015 - 2016 рр. населення Швеції збільшилося за рахунок імміграції на 134 240 осіб, значну частину яких становили біженці⁴.

Незважаючи на запевнення шведського уряду стосовно того, що він контролює ситуацію, а також на доповідь, представлену службою зайнятості (швед. *Arbetsförmedlingen*), в якій йдеться про те, що щорічно країна потребує: 64 000 іммігрантів віком 16-64 роки, щоб компенсувати дедалі менші показники народжуваності⁵, все голосніше стали звучати голоси тих, хто висловив певну частку сумніви щодо здатності Швеції розмістити та інтегрувати таку кількість людей. Дійсно, нестача житла, додаткове фінансове навантаження, яке важким тягарем лягло на плечі шведських платників податків, частіші випадки насильства і зростання злочинності стали справжнім випробуванням і боляче вдаривши по іміджу «гуманітарної наддержави».

У сучасних умовах уряд Швеції, раціоналізуючи прийом нових контингентів іноземців, все сильніше усвідомлює необхідність активних і цілеспрямованих заходів щодо інтеграції вже наявних у країні мігрантів. Загалом, можна відзначити неоднозначне ставлення шведів до представників інших культур і етносів: з одного боку, цінності гуманізму і толерантності не дозволяють зовсім відмовитися від прийому біженців й мігрантів та надання їм допомоги, з іншого боку, місцеве населення стурбоване тим, як величезний приплив людей з іншого етнокультурного середовища вплине на їхнє соціально-економічне, політичне і культурне життя.

Водночас, зростає ступінь непевності шведів у власній безпеці. Окрім боротьби з радикалізацією і вербуванням, до заходів, вжитих урядом Швеції щодо подолання міграційного колапсу і протидії тероризму, відображеним в стратегії безпеки, належать: посилення паспортного контролю, використання методів спостереження, взаємодія збройних сил і поліції, взаємодопомога сусідніх країн. Утім, результативність усіх здійснених заходів з боку шведського уряду досі є неоднозначною.

³ Dahlstedt, M. & Neergaard, A. (2016). "Crisis of solidarity? Changing Welfare and Migration Regime in Sweden". *Critical Sociology*, 2016, no1, p.13.

⁴ Sweden Demographics Profile 2016 (2016). *IndexMundi*. URL: http://www.indexmundi.com/sweden/demograph_ics_profile.html.

⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning (2015). URL: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976ea78/1542901043887/Arsredovisning-2015.pdf>.

Як уже йшлося, скандинавська модель соціальної політики визначається як «держава загального добробуту», основою якої є принцип рівності. Вона передбачає згуртування різноманітних соціальних груп, шляхом втручання держави у фінансову сферу з метою найбільш справедливого розподілу суспільних благ. Реалізація цієї моделі у Швеції не лише забезпечила високий рівень життя і належні соціальні стандарти, але й вчинила з країни привабливий об'єкт для мігрантів. Натомість ступінь привабливості України як цілі для імміграції є неістотним, адже політична, економічна та соціальна динаміка нашої країни уже тривалий час перебуває у стані трансформації, а належні соціальні стандарти через стимулювання високого рівня зайнятості населення та прогресивного оподаткування досі залишаються недосяжними.

Отож, станом на сьогодні Україна не відіграє ролі реципієнта для основних міграційних потоків у Європу. Певна кількість мігрантів та біженців, які прямують до розвинених держав Європи, зокрема Швеції, можуть розглядати Україну крізь призму використання її території лише з метою транзиту. Очевидно, що шляхи й формально-правові аспекти потрапляння мігрантів до України можуть бути різними, однак легальне перебування осіб з третіх держав на території нашої країни не виключає можливості здійснення ними спроб нелегального перетину українського кордону в намаганні потрапити у розвинуті держави ЄС. Це зміщує акценти української міграційної політики від першочергового пошуку шляхів адаптації іммігрантів до життя в українському суспільстві на питання ефективної превентивної діяльності щодо своєчасного виявлення та недопущення спроб нелегальної імміграції через територію України до інших держав Європи, а також порушує проблему щодо процедури депортації виявлених нелегалів у країни походження чи прибуття.

Національно-культурні, релігійні, майнові та соціальні відмінності між іммігрантами, які прибувають в обидві країни і місцевим населенням у випадку України є, здебільшого, не настільки принциповими, як у шведському випадку. Це пояснюється, з одного боку, незрівнянно меншою кількістю іммігрантів, які прибувають щорічно до України, порівняно з Швецією і, по-друге, відмінними країнами та регіонами їхнього походження. Адже у першому випадку основна маса переселенців походить з держав пострадянського простору, тоді коли у другому, – з країн Близького Сходу.

Іншим, відмінним від шведського, контекстом міграційної політики в Україні є робота з внутрішньо переміщеними особами, які з огляду на російську анексію Криму та конфлікт на сході нашої держави, змушені розміщуватися в інших безпечніших регіонах. Незважаючи на окремі соціально-побутові проблеми, які виникають у таких осіб, все ж слід констатувати, що Україна, на загал, позбавлена таких викликів міграційних процесів, як необхідність інтеграції в суспільство чужорідних з культурного погляду елементів, чи відмінний рівень кваліфікації осіб, котрі прибувають у нові місця проживання й шукають роботу на ринку праці. Як відомо, основна хвиля внутрішніх переміщень 2014–2016 рр. в Україні продемонструвала високий ступінь адаптації й інтеграції новоприбулих з проблемних регіонів країни у нових умовах.

Натомість, з огляду на вельми диференційований склад мігрантів, уряд Швеції змушений вживати активних і цілеспрямованих заходів щодо інтеграції їх у суспільство шляхом широкого залучення до внутрішнього трудового ринку. Як перевагу такого підходу, окрім позитивних ефектів, пов'язаних з соціалізацією новоприбулих, науковці виділяють можливий внесок мігрантів в економіку країни, де спостерігається «старіння нації» через брак молодих спеціалістів. Порівнюючи цю ситуацію з українськими реаліями, не можна обійти увагою факту, що «старіння» населення України й зменшення його чисельності пов'язане, окрім природного руху, з виїздом осіб працездатного віку за кордон. Особливо, дається взнаки еміграція висококваліфікованих кадрів. Тому першочерговим завданням нашої держави є запровадження таких ринкових механізмів функціонування національної економіки, які дали б можливість уже в короткотерміновій перспективі очікувати зростання зацікавлення з боку молодих громадян у реалізації власних професійних навичок та вмінь в Україні. Це дасть змогу не лише уповільнити трудову еміграцію, стимулюватиме вітчизняну економіку чи збалансує природний рух населення, але й попередить можливу кризу кадрів, яка неминуче слугуватиме привабливим чинником для прибуття іммігрантів з менш соціально-захисених країн, порівняно з Україною, а отже й робочої сили низької кваліфікації.

На прикладі Швеції стає очевидним, що будь-яке загострення міграційних проблем всередині держави, здійснення інтеграційної політики та дотримання принципів мультикультураліза-

му супроводжуються низкою соціальних проблем. Звісно, упередити виникнення міграційних криз практично неможливо, адже сучасні політичні процеси у світі не позбавлені протиріч та конфліктів, однак цілі поступального суспільного розвитку повинні бути реальними й досяжними для того, щоб з одного боку, стимулювати збереження внутрішньодержавної ідентичності й стабільності, а з другого – забезпечити високий ступінь гнучкості на випадок потреби інтегрувати істотну кількість мігрантів чи біженців. Українське суспільство, здається, володіє таким досвідом, адже сьогодні за своїм фактичним складом воно є поліетнічним. У процесах сучасного державотворення беруть участь усі народи, які населяють Україну. До того ж, модель гібридної ідентичності, яка функціонує в Україні (її прикладом, зокрема, є активна участь російськомовних українців у ООС), демонструє значну ефективність, адже дає змогу уникнути багатьох істотніших ризиків, які неминуче довелось б нейтралізувати у випадку реалізації виключно моноетнічних стратегій, з огляду на географічне розташування нашої держави.

Істотною відмінністю України від Швеції є, поза сумнівом, можливість формувати власне суспільство на основі спільного соціокультурного контексту, успадкованого з минулого, який слугує додатковим об'єднавчим чинником для населення країни навіть в умовах приналежності окремих його груп до різних світоглядно-релігійних традицій. Іншими словами, ідентичнісні відмінності між окремими групами населення в Україні, зокрема примусово переміщених осіб з театру ООС чи з АР Крим, не створюють непереборних перешкод на шляху до їхнього активного залучення в суспільні процеси. З іншого боку, наявність гібридної ідентичності здатне утруднювати суспільний поступ через спроможність держав-сусідів активно взаємодіяти з нею у власних інтересах. Хоча дієвість впливу держав-походження на мігрантів, котрі зберігають власну ідентичність у країні прибуття можна оцінити як доволі істотний, саме у випадку функціонування гібридних ідентичностей, кризове реагування на можливі виклики стає складнішим, адже етнічна, релігійна чи культурна приналежність перестають слугувати первинними індикаторами, з допомогою яких можна визначати напрями вдосконалення державних політик, не лише у соціальній чи міграційній, а й, насамперед, у безпековій сферах.

Таким чином, з огляду на тривалу традицію прийому іммігрантів, державні інституції та шведське суспільство демонструють вищий рівень готовності до потенційних викликів, пов'язаних з міграційними процесами, ніж українські. Водночас, спільним для обох держав можна вважати істотну еміграцію, яка тим не менше, у випадку України не викликала до недавнього часу належної уваги в політико-правовому полі. Доречно буде наголосити, що проблемам іммігрантів до України також не надавалося суттєвої ваги, що призвело до запізненого розвитку як інституційного, так і правового забезпечення відповідної вітчизняної політики у сфері міграції.

Загалом низький поріг зацікавлення проблематикою міграції з боку українського суспільства зумовлювався традиційним й тривалим у часі переважанням еміграції з України над імміграцією, що не вчиняло її предметним полем для внутрішньодержавного політичного процесу й дискурсу. Окрім того, «... невирішеність багатьох законодавчих проблем великою мірою була наслідком відсутності належних управлінських структур, здатних розробляти та лобювати просування відповідних законопроектів, формувати громадську думку, забезпечувати координацію діяльності центральних та місцевих органів влади в міграційній сфері, співпрацю з громадянським суспільством»⁶. Лише за давнього характеру міграційних проблем, пов'язаний у першу чергу з необхідністю регулювати відносини Української держави з чисельною громадою українських (трудова) мігрантів за кордоном, а також репатріантами з одного боку, й потребою наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів у питаннях біженців, нелегальної міграції тощо, з огляду на лібералізацію візового режиму та втілення Угоди про асоціацію України з ЄС, – з другого, актуалізував пошук політичних ініціатив й каталізував розвиток вітчизняного законодавчого й інституційного забезпечення міграційних питань. Такого погляду, зокрема, дотримується й українська експертка з міграційної політики О. Малиновська, стверджуючи, що зовнішньополітичні фактори, зокрема євроінтеграційні праг-

⁶ Малиновська О. (2014). *Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка М1/2014*. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ, 2014, с. 6.

нення України переважали над внутрішньополітичними в контексті розвитку міграційної політики України⁷ на сучасному етапі.

Зокрема, помітне реформування міграційної сфери активізувалося після надання нашій державі Плану дій з лібералізації візового режиму на саміті Україна-ЄС 2010 року⁸, що спонукало також до спроб створити ефективну інституційну структуру з управління міграціями.

Новий Закон України «Про зайнятість населення» (2012) визначив основні напрями регулювання трудової міграції серед яких: захист прав та інтересів громадян України, працевлаштованих за кордоном; регулювання працевлаштування іноземців в Україні відповідно до потреб національного ринку праці тощо⁹. В останньому пакеті законів, ухвалення яких було необхідним для набуття безвізового режиму, у листопаді 2015 р. ухвалено Закон України «Про зовнішню трудову міграцію»¹⁰. Попри виразну декларативність цього документа, він, на переконання О. Малиновської, став першим сигналом з боку держави для її громадян за кордоном про готовність захищати їхні інтереси¹¹. У квітні 2017 р. розпорядженням Уряду було затверджено План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей¹², розроблений на виконання вказаного Закону. У липні 2017 р. ухвалено Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 р.¹³. Вироблення сучасних підходів до регулювання міграційних процесів було необхідне через гібридну російську агресію щодо України, зумовлені нею масові внутрішні переміщення, набуття чинності Угодою про асоціацію з ЄС та переорієнтацію вектора міграції українців у західному напрямі, значне посилення міграційного тиску на Європу тощо¹⁴.

Якщо на першому етапі розгортання трудової міграції за кордон найбільш важливим питанням було правове становище мігрантів, захист їхніх прав, то сьогодні – хоча перелічене й не втрачає актуальності – на перший план висувається завдання не втратити цих людей для України, сприяти їхньому поверненню на Батьківщину, зміцнювати зв'язки з тими, хто визначився на користь тривалого проживання у країнах перебування, – підкреслює О. Малиновська¹⁵. Зазначимо, що в умовах невирішеності проблем, пов'язаних з російською агресією в Україні, а також суперечливої динаміки політичного, економічного та соціального розвитку нашої держави, розв'язання цього завдання не видається простим. З іншого боку, вказані обставини обтяжують також виконання міжнародних зобов'язань України щодо надання реальної допомоги й захисту біженцям, пов'язаних із інтеграцією в українське суспільство, вивченням державної мови, створенням належних умов для самореалізації.

В умовах посилення взаємозалежності світової економіки, міграція стала невід'ємною частиною глобалізації, керувати якою не можна ізольовано, а лише через тісну співпрацю між усіма державами¹⁶. Тому невід'ємною складовою міграційної політики є міжнародне співробітництво. Хоча інтереси України, як країни походження та інтереси країн призначення українсь-

⁷ Малиновська О. (2014). *Вказ.пр.*, с. 11.

⁸ Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. (2010). *Кабінет Міністрів України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001.

⁹ Закон України «Про зайнятість населення» (2012). № 5067-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.

¹⁰ Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» (2015). № 761-19. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.

¹¹ Малиновська О. (2018). *Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії*, НІСД, Київ, с. 433.

¹² Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей» (2017). № 257-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80>.

¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» (2017). № 482-р URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

¹⁴ Малиновська О. (2018). *Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії*, НІСД, Київ, с. 435.

¹⁵ Там само, с. 437.

¹⁶ Мінка Т., ред. (2012). *Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів*, Право, Харків, с. 78.

ких мігрантів суттєво відрізняються, усі учасники взаємин зацікавлені в організованій, законній і безпечній міграції, що відкриває реальні можливості для співпраці¹⁷.

Окрім того, міжнародна взаємодія є необхідною задля кооперативного реагування на більш широкі міграційні виклики, з погляду проблемних сфер їхнього регулювання, зокрема пов'язаних із переміщенням значних мас населення між країнами, які не є ані донорами, ані реципієнтами міграційних потоків, або стають реципієнтами як наслідок несприятливого розвитку ситуації. Такі приклади, насамперед, продемонструвала сучасна міграційна криза в ЄС.

Демографічна криза в Україні та міграційний тиск на Європу, який у перспективі лише посилюватиметься, спонукує до розгляду ситуації, пов'язаної із потенційним масовим прибуттям шукачів притулку до нашої держави.

З огляду на виразний брак в Україні власного досвіду з інтеграції у суспільство значних груп мігрантів, котрі відзначалися би відмінною від місцевого населення ідентичністю, складно спрогнозувати динаміку їхньої соціалізації в українських реаліях. Можемо припустити, що відсутність у такому випадку виразної дихотомії на лінії ідентичність мігрантів/ідентичність місцевого населення (з огляду на гібридний характер останньої), сприятиме залагодженню протиріч й не зумовлюватиме радикалізацію суспільних настроїв. Тим не менше, ступінь, до якого гібридна ідентичність українців може стати конструктивним елементом інтеграції місцевого населення й новоприбулих видається дискусійним. З одного боку, може відбутися «м'яке» залучення, з іншого ж, – саме амбівалентна реакція з боку гібридної ідентичності на міграційні виклики, може спричинити кризу керованості суспільними процесами. Особливо у випадку компактного розселення новоприбулих на зразок того, як це тривалий час відбувалося у Швеції, – шляхом створення своєрідних гетто у нетрях великих міст, – гібридна ідентичність демонструватиме неспроможність до інтеграції численних груп мігрантів в Україні. На наше переконання, з огляду на належну гнучкість у процесах адаптації, гібридна ідентичність здатна забезпечити ефективний й порівняно швидкий баланс у суспільному розвитку лише за умови дисперсного й відносно рівномірного розселення потенційних зовнішніх мігрантів на території нашої держави. Очевидно, що потреба здійснювати політику саме у цьому напрямі спонукатиме Україну не лише до наступного вдосконалення вітчизняного законодавства, покращення інституціоналізації процесів керування міграційними потоками, а й до науково-обґрунтованого квотування, визначення принципів розміщення потенційних новоприбулих, а також їхнього послідовного залучення на ринок праці шляхом визнання професійних навичок чи перекваліфікації. Забезпечення інституційної спроможності – важлива складова успіху будь-якої державної політики, у т. ч. й міграційної¹⁸. Підвищення ефективності регулювання міграційних процесів напряму залежить від якісних статистичних даних та розуміння чинників, динаміки, наслідків міжнародних міграцій. Основою для підготовки виважених управлінських рішень мають стати наукові дослідження міграційної сфери. Можна припустити, що комплекс питань, які слід буде вирішувати, потребуватиме не лише належного нормативного, інституційного, наукового, а й бюджетного забезпечення, насамперед, на рівні місцевих громад.

Як уже йшлося, сучасна міграційна ситуація у Швеції зумовила поширення цією країною визначених упереджень щодо приїжджих, формуючи підстави для розвитку націоналізму та ксенофобії, як з боку іммігрантів, так і з боку місцевих мешканців. Низька ефективність з розв'язання міграційної проблеми, спричиняє зріст навантаження на бюджет Швеції, а також збільшення соціальних трансферів і податків, що є додатковим чинником радикалізації суспільних настроїв. Вибудовуючи аналітичну паралель, пов'язану з гіпотетичною необхідністю врахувати специфіку значної чисельності новоприбулих в Україні, необхідно вдатися до двох принципових зауваг, актуальних з позицій нашого часу. По-перше, збільшена потреба у трудових ресурсах низької та середньої кваліфікації, яка спостерігається через виїзд працездатного населення з України впродовж останніх десятиліть, здатна здійснити компенсаторну функцію щодо ринку праці. По друге, з огляду на вікову структуру населення України, неминуче зменшення соціальних стандартів у випадку прибуття значних груп мігрантів, слугуватиме запобіжним заходом від можливих зловживань соціальним захистом, штовхаючи працездатних осіб до пошуку роботи. Водночас, мультикультурний характер нашого суспільства не сприяти-

¹⁷ Малиновська О. (2018). *Вказ.пр.*, с. 441-442.

¹⁸ Там само, с. 441.

ме поширенню сегрегації й надаватиме додаткових імпульсів для інтеграції новоприбулих. Тому вже зараз доцільно спростити процедури імміграції кваліфікованих працівників, інвесторів, молоді, у т. ч. іноземців, які навчалися в Україні, з урахуванням потреб вітчизняної економіки. Паралельно, незважаючи на загалом сприятливі соціокультурні умови українського середовища, необхідно здійснювати постійну освітню і виховну роботу, передусім серед молоді, спрямовану на запобігання ксенофобії та будь-якої дискримінації новоприбулих¹⁹.

Очевидно, що такий сценарій не буде позбавлений проблем, як і у випадку Швеції. Зокрема, необхідність забезпечення мінімальних стандартів та гарантій на національно-культурний розвиток мігрантів, змушуватиме Україну до фінансування безкоштовних програм з вивчення української мови, вивчення мов іммігрантів в українських школах, видання ними газет та журналів. Останнє, поза сумнівом, змушуватиме органи влади нашої держави максимально ефективно перерозподіляти як матеріальні, так і людські ресурси, з метою пошуку оптимально можливих рішень зі забезпечення національних інтересів від локального до міжнародного рівнів.

Як свідчить світовий досвід, активна й комплексна міграційна політика, здатна сприяти ефективному розвитку держави. Для цього, у випадку України, міграційна політика має бути спрямована на скорочення виїзду з України та сприяння поверненню мігрантів, які виїхали раніше і відповідно забезпечення їх робочими місцями; створення умов для інтеграції іммігрантів в українське суспільство; захист прав та свобод мігрантів, у .ч. вимушених, та запобігання незаконній міграції²⁰.

Висновки. Шведський підхід до регулювання міграційних процесів був орієнтований на постійну міграцію і характеризувався як «інтеграціоністський». У другій половині ХХ ст. шведській державі вдалося проіснувати в умовах інтенсивної міграції за відсутності будь-яких проявів ксенофобії. Успіх полягав в збалансованій міграційній політиці, а також у комплексних заходах, спрямованих на підвищення рівня толерантності шведського суспільства. Міграційний криза в Європі 2015 р. унаочнила, що в Швеції загострюються кризові явища, адже країна стала другою після ФРН державою ЄС, за відсотковим співвідношенням чисельності мігрантів щодо місцевого населення. Ситуація, що склалася, загрожувала стабільності суспільства і свідчила про системні проблеми шведської держави, її етнонаціональної політики й загалом неолібералізму. Проблеми, з якими зіштовхнувся шведський уряд під час реалізації імміграційної політики в період кризи, можна умовно розділити на дві групи. До першої групи належать практичні складнощі, викликані фактичним браком ресурсів на початковому етапі міграційної кризи 2015 р. Серед них дефіцит соціального житла, відсутність достатнього числа кваліфікованих кадрів для роботи з прибулими біженцями, а також слабкий рівень взаємодії між основними органами державної влади, відповідальними за реалізацію імміграційної політики. До другої групи відносять проблеми, які викликають певне занепокоєння зараз, проте реальні наслідки яких можна буде оцінити лише у довгостроковій перспективі. Наприклад, це стосується інтеграції у сферах освіти і праці, а також демографічних ефектів для Швеції. Відтак, Швеція трансформувала власні підходи в міграційній політиці, поєднавши набутий історичний досвід та актуальну європейську практику.

Використання практичного довіду міграційної політики Швеції, з урахуванням його позитивних та негативних аспектів є корисним для України. Варто наголосити, по-перше, існує принципова відмінність між двома країнами у площині міграційних трендів. Україна не має тривалої традиції реєстрації мігрантів з-за кордону, що можна починати відносно насиченістю трудовити ресурсами внутрішнього ринку праці, а також незначною привабливістю для іноземців. По-друге, шведська модель «держави загального добробуту», основою якої є принцип рівності і передбачає згуртування різноманітних соціальних груп шляхом втручання держави у фінансову сферу з метою найбільш справедливого розподілу соціальних благ, на сьогодні є лише « мрією» для українського суспільства. Україна повинна підвищувати свої соціальні стандарти не лише для її громадян, але й для теперішніх та потенційних мігрантів. По-третє, на відміну від Швеції на сьогодні Україна не є реципієнтом основних міграційних потоків. Очевидно, що шляхи й формально-правові аспекти потрапляння мігрантів до України можуть бути різними, однак легальне перебування осіб з третіх держав на території нашої країни не виклю-

¹⁹ Малиновська О. (2018). *Вказ.пр.*, с. 440.

²⁰ Малиновська О. (2014). *Вказ.пр.*, с. 13.

чає можливості здійснення ними спроб нелегального перетину українського кордону в намаганні потрапити у розвинуті держави ЄС. Це зміщує акценти української міграційної політики від першочергового пошуку шляхів адаптації іммігрантів до життя в українському суспільстві на питання ефективної превентивної діяльності щодо своєчасного виявлення та недопущення спроб нелегальної імміграції через територію України до інших держав Європи, а також порушує проблему щодо процедури депортації виявлених нелегалів у країни походження чи прибуття.

Іншим, відмінним від шведського, контекстом міграційної політики в Україні є робота з внутрішньо переміщеними особами, які з огляду на російську анексію Криму та конфлікт на сході нашої держави, змушені розміщуватися в інших безпечніших регіонах. Незважаючи на окремі соціально-побутові проблеми, які виникають у таких осіб, все ж слід констатувати, що Україна, на загал, позбавлена таких викликів міграційних процесів, як необхідність інтеграції в суспільство чужорідних з культурного погляду елементів, чи відмінний рівень кваліфікації осіб, котрі прибувають у нові місця проживання й шукають роботу на ринку праці. Натомість, з огляду на вельми диференційований склад мігрантів, уряд Швеції змушений вживати активних і цілеспрямованих заходів щодо інтеграції їх у суспільство шляхом широкого залучення до внутрішнього трудового ринку. Як перевагу такого підходу, окрім позитивних ефектів, пов'язаних з соціалізацією новоприбулих, науковці виділяють можливий внесок мігрантів в економіку країни, де спостерігається «старіння нації» через брак молодих спеціалістів. Порівнюючи цю ситуацію з українськими реаліями, не можна обійти увагою факту, що «старіння» населення України й зменшення його чисельності пов'язане, окрім природного руху, з виїздом осіб працездатного віку за кордон. Особливо, дається взнаки еміграція висококваліфікованих кадрів. Тому першочерговим завданням нашої держави є запровадження таких ринкових механізмів функціонування національної економіки, які дали б можливість уже в коротко-терміновій перспективі очікувати зростання зацікавлення з боку молодих громадян у реалізації власних професійних навичок та вмій в Україні. Це дасть змогу не лише уповільнити трудову еміграцію, стимулюватиме вітчизняну економіку чи збалансує природний рух населення, але й попередить можливу кризу кадрів, яка неминуче слугуватиме привабливим чинником для прибуття іммігрантів з менш соціально-захищених країн, порівняно з Україною, а отже й робочої сили низької кваліфікації.

Список джерел

1. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму (2010). Кабінет Міністрів України. *Кабінет Міністрів України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001.
2. Закон України «Про зайнятість населення» (2012). № 5067-VI. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
3. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» (2015). № 761-19. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
4. Малиновська О. (2014). *Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. Аналітична записка М1/2014*. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ.
5. Малиновська О. (2018). *Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії*, НІСД, Київ.
6. Мінка Т., ред. (2012). *Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів*, Право, Харків.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей» (2017). № 257-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80>.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» (2017). № 482-р URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.
9. Arbetsförmedlingens årsredovisning. (2015). URL: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976ea78/1542901043887/Arsredovisning-2015.pdf>.

10. Dahlstedt, M. & Neergaard, A. (2016). "Crisis of solidarity? Changing Welfare and Migration Regime in Sweden". *Critical Sociology*, 2016, no1.
11. Herolf, G. (2017) Sweden: a destination country searching for a European solution. In *Mapping the migration challenges in the EU transit and destination countries*. Ed. by E.N. Rózsa. European Institute of the Mediterranean.
12. Sweden Demographics Profile (2016). *IndexMundi*. URL: http://www.indexmundi.com/sweden/demograph_ics_profile.html.

References

1. Bezvizovyy dialog mizh Ukrainoju ta EU. Plan dij z liberalizacij vizovoho regymu (2010). *Kabinet Ministriv Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001
2. Zakon Ukrainy "Pro zajnyatist naseleennya" (2012). № 5067-VI. *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>.
3. Zakon Ukrainy "Pro zovnishnyu trudovu migraciju" (2015). № 761-19. *Verkhovna Rada Ukrainy*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/761-19/>
4. Malynovska O. (2014) *Migracijna polityka v Ukraini: formuvannya, zmist, vidpovidnist sychasnym vymofam. Analitychna zapyska M1/2014*. Instytut ekonomichnykh doslidzen ta politychnykh konsultacij, Kyiv.
5. Malynovska O. (2018). *Mihratsiina polityka: hlobalnyi kontekst ta ukrainski realii*, NISD, Kyiv.
6. Minka T., red. (2012). *Administratyvno-pravove rehuliuвання mihratsiinykh protsesiv*, Pravo, Kharkiv.
7. Rozporyadzennya Kabinetu Ministriv Ukrainy "Plan zahodiv schodo zabezpechennya reintegraciji v suspilstvo trudovykh migrantiv ta chleniv jih simej" (2017). № 257-p URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80>
8. Rozporyadzennya Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro shvalennya Strategii derzavnoji migracijnoji polityky Ukrainy na period do 2025" (2017). № 482-p URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>
9. Arbetsförmedlingens årsredovisning (2015). URL: <https://arbetsformedlingen.se/download/18.3e623d4f16735f3976ea78/1542901043887/Arsredovisning-2015.pdf>.
10. Dahlstedt, M. & Neergaard, A. (2016). "Crisis of solidarity? Changing Welfare and Migration Regime in Sweden". *Critical Sociology*, 2016, no1.
11. Herolf, G. (2017). Sweden: a destination country searching for a European solution. In *Mapping the migration challenges in the EU transit and destination countries*. Ed. by E.N. Rózsa. European Institute of the Mediterranean.
12. Sweden Demographics Profile (2016). *IndexMundi*. URL: http://www.indexmundi.com/sweden/demograph_ics_profile.html.