

ЧАСТИНА III.

ЕТНОПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ МІГРАЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ

Олена Малиновська

ЕТНОПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ МІГРАЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ

Подано приклади міграційної політики, спрямованої на певні етнічні групи. Зроблено спробу їх типологізації. Аргументовано висновок про нетиповість етнічно забарвленої міграційної політики держав та її еволюцію від урахування етнічної належності мігрантів до їхньої селекції відповідно до професійно-кваліфікаційних характеристик. Водночас підкреслено, що політика інтеграції мігрантів у суспільство, що приймає, перетворилася в обов'язкову складову міграційної політики. Хоча теоретично вона не залежить від національності прибулих, проте мусить враховувати їхні етнокультурні характеристики.

Ключові слова: міграційна політика, етнічний склад мігрантів.

Malynovska Olena. Ethnopolitical aspects of migration policy. The examples of migration policies aimed at specific ethnic groups are presented. An attempt to typologize them was made. The conclusion on intypicality of ethnically colored migration policy and its evolution from taking into account the ethnicity of migrants to their selection

Малиновська Олена Анатоліївна – доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

according to their professional and qualification characteristics is substantiated. At the same time, it is emphasized that the policy of integration of migrants into the host society has become a mandatory component of migration policy. Although theoretically it does not depend on the nationality of the arrivals, it should take into account their ethnocultural characteristics.

Key words: *migration policy, ethnic composition of migrant.*

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

Одним із очевидних та найбільш важливих результатів міжнародної міграції, масштаби якої в сучасному світі постійно зростають, є урізноманітнення етнічного складу населення більшості країн, формування так званих «нових», тобто іммігрантських меншин. У зв'язку з цим питання міграції та пов'язаних з нею міжетнічних стосунків посідають помітне місце у сфері і практичної етнополітики, і етнополітичних студій. Численні наукові роботи присвячені зумовленим міграцією етнополітичним викликам, ролі міграції у виникненні міжетнічної напруги, пошукам шляхів політичного врегулювання конфліктів між корінним та прибулим населенням. Міграційні аспекти етнополітичної проблематики вивчали В. Євтух, І. Курас, В. Наулко, В. Трощинський та інші. Водночас зворотний погляд, тобто дослідження етнополітичної компоненти міграційної політики, не знайшли належного представлення в науковій літературі, що й зумовило вибір теми цієї статті.

За найбільш поширеним визначенням, міграційна політика – це цілеспрямовані дії держави та інших суспільних акторів, спрямовані на досягнення бажаної інтенсивності, спрямованості та складу міграційних потоків. Таким чином, етнополітичні аспекти міграційної політики виявляються тоді, коли держава, використовуючи притаманні їй інструменти примусу, законодавчі та адміністративні механізми, намагається вплинути на територіальні

переміщення представників певних етнічних груп. Такі випадки дійсно спостерігалися в історії багатьох країн. Для зручності аналізу спробуємо їх згрупувати та типологізувати.

По-перше, необхідно згадати різного роду депортації та етнічні чистки, тобто відверто насильницькі, репресивні міграції. Цей вид міграцій з ознаками етноциду добре відомий в Україні, де за часів тоталітаризму внаслідок депортацій з етнічної карти країни зникли цілі народи. Першими, ще в середині 1930-х рр., депортації за етнічною ознакою зазнали приблизно 65 тис. мешканців західного прикордоння польської та німецької національностей. Після початку війни з нацистами з України були депортовані до 500 тис. німців [1], а у травні 1944 р. з Криму – майже 200 тис. кримських татар, болгар, вірмен, греків, німців.

Заради справедливості потрібно зазначити, що масові депортації за національною ознакою не були винаходом сталінського режиму, який, як відомо, здійснив тотальну депортацію десятка народів та часткову багатьох етнічних груп. Широко застосовувалися вони російськими генералами у прифронтівій зоні під час Першої світової війни. За оцінками, інтерновано та депортовано у внутрішні регіони імперії було до 1 млн євреїв, поляків, німців [2]. Ще раніше подібні заходи організували англійці під час англо-бурської війни.

Факти депортацій за національною ознакою, як виду політичних репресій у СРСР, наразі детально вивчені та проаналізовані. Водночас значно менш тиражованою є тема масових депортацій німецького населення як засобу покарання Німеччини та німців після завершення Другої світової війни. Покладаючись на принцип колективної відповідальності за злочини нацизму, держави-переможниці змусили полишити історично заселені німцями території майже 15 млн осіб. Німців було виселено зі Східної Пруссії, Польщі (7 млн), Чехословаччини (3 млн), Угорщини (500 тис.), Югославії, що супроводжувалося експропріацією їхнього майна, інтернуванням у таборах, а часом і прямим насильством. За різними оцінками, загинуло від 400 тис. до двох мільйонів людей [3, с. 41].

Другий тип міграцій, до якого держави спонукали людей, керуючись їхньою етнічною належністю, – обміни населенням. Вони широко застосовувалися протягом ХХ століття у зв'язку з переглядом державних кордонів унаслідок двох світових воєн, виникненням нових держав. Деякі дослідники вважають, що такі дії були неминучими і виправданими з точки зору довготривалого врегулювання міждержавних конфліктів, що характеризувалися етнічним протистоянням [4]. Разом з тим, вони були причиною жакливиx трагедій, як особистих, так і цілих народів, і належать до категорії вимушеної, а часом і насильницької міграції. Вважається, що найбільш масштабним з таких обмінів був здійснений після Першої світової війни згідно з Лозанською мирною угодою 1923 року обмін населенням між Туреччиною та Грецією. Тоді з Греції до Туреччини змушені були виїхати до 500 тис. мусульман, а до Греції – 1,4 млн греків-християн з Малої Азії.

Обміни населенням не обминули й Україну. Так, після розділу Польщі за пактом Молотова – Ріббентропа, а також анексії СРСР Північної Буковини та Бессарабії діяли радянсько-німецькі та радянсько-румунські комісії з евакуації. В результаті до Німеччини було репатрійовано 133,1 тис. німців. Водночас представники слов'янського населення могли переїхати до СРСР [5].

Наймасовішим був обмін населенням між УРСР та Польщею у 1944 – 1946 роках, коли з України було виселено півмільйона етнічних поляків, натомість прибули майже 800 тис. етнічних українців із Лемківщини, Надсяння, Холмщини та Підляшшя [6, с. 52]. Якщо до поляків було застосовано принцип добровільності, тобто вони мали право, а не обов'язок переселитися, то з польської території евакуація українського населення була визначена угодою як обов'язкова. Незважаючи на тиск польської влади, станом на весну 1947 р. приблизно 150 тис. українців все ще лишалися в місцях свого проживання на території Польщі. Зачистка східного прикордоння країни від іноетнічних елементів завершилася відомою акцією «Вісла», тобто виселенням українців на Захід, на колишні німецькі території, що відійшли до Польщі за підсумками війни.

Не таким масштабним і менше відомим є переселення 12 тис. русинів зі східної Словаччини згідно з угодою між СРСР та

Чехословаччиною про оптацію та 33 тис. чехів і словаків з Волині і 5 тис. із Закарпаття до Чехословаччини [7].

Третій тип етнічно забарвленої міграційної політики пов'язаний з колонізацією. Для управління захопленими територіями імперські нації відряджали чиновників, військових, спеціалістів, робітників. Проте, якщо для керівних кадрів етнічна належність до панівної нації була чи не обов'язковою, для простих колоністів – не завжди. Для прикладу можна навести формування найстарішої української діаспори – русинів Воєводини, яка виникла ще в середині XVIII ст. унаслідок колонізації Австрією відвоєнованих від турків земель у Подунав'ї. Спершу австрійський уряд планував заселити їх вихідцями з метрополії, проте швидко з'ясувалося, що бажаючих переселятися небагато. До колонізації були допущені й представники інших народів імперії, угорці, словаки, а також русини-українці. Тобто, влада керувалася не стільки етнічними, скільки економічними міркуваннями.

Етнічна складова була присутня й у державній політиці щодо зумовлених деколонізацією зворотних міграцій. У період розпаду колоніальних імперій, за оцінками, з колоній до Нідерландів повернулися 300 тис. осіб, до Великобританії – 750 тис., до Португалії – 750 тис., до Франції – понад мільйон. Усього репатріаційний потік до Європи оцінюється від 5,4 до 6,8 млн осіб [8, р. 11]. Разом з європейцями до Європи прибували також представники компрадорської буржуазії колишніх колоній, чиновники колоніальної адміністрації та військовослужбовці колоніальних військ. Саме з деколонізацією пов'язана перша численна хвиля імміграції на континент неєвропейців. Хоча формально вони були громадянами метрополій, їхнє становище відрізнялося від становища репатріантів європейського походження. Наприклад, під час війни в Алжирі у французькій армії служили близько 100 тис арабів. Із завершенням війни вони склали зброю, почалася різанина, а відтак і втеча до Франції. Проте французький уряд, змушений давати собі раду з близько 800 тис. біженців-європейців з Алжиру, вирішив обмежити прибуття арабів, а тих, хто прибував нелегально, тримав у гетто.

Міграції, зумовлені колонізацією і деколонізацією, спостерігалися й на теренах України. Причому країна виступала і об'єктом, і суб'єктом цих процесів. Саме з колонізацією України пов'язано формування російської, польської, німецької національних меншин. Водночас завдяки участі українців у колонізації інших територій численна діаспора виникла в Північній та Південній Америці, в Австралії, в Сибіру і на Далекому Сході. Згідно з останнім радянським переписом населення 1989 р. у СРСР за межами України проживало майже 7 млн українців, або 15% українського етносу, у т.ч. 4,4 млн в Російській Федерації, 900 тис. в Казахстані, 600 тис. в Молдові. Розпад радянської імперії, утворення нових незалежних держав призвів до масових репатріаційних потоків. Лише протягом перших трьох років незалежності в Україну з інших радянських республік прибуло майже півтора мільйона іммігрантів, до половини з яких були етнічними українцями. Завдяки репатріації частка представників титульного етносу помітно збільшилася, а кількість населення і далі зростала, незважаючи на від'ємні показники природного відтворення, і в 1993 році досягла максимальної величини у 52,2 млн осіб. Підтримка репатріації була проголошена одним із напрямів міграційної політики незалежної України. Проте заходи держави обмежувалися спрощеними процедурами набуття громадянства для вихідців з її території та їхніх нащадків. Підтримку в облаштуванні та інтеграції отримували лише колишні депортовані за національною ознакою.

Деякі дослідники розрізняють колонізацію, поєднану з експлуатацією місцевого населення, і переселенську колонізацію, що попри непоодинокі випадки геноциду корінних мешканців призвела до виникнення нових націй, які сформувалися з різноетнічних груп європейців та аборигенів. Тому **міграційну політику створених іммігрантами держав**, таких як США, Канада, Австралія, на початкових етапах їх існування можна розглядати як пов'язану з колонізацією. Впорядкування імміграції до США, що розпочалося наприкінці XIX століття, мало на меті обмежити прибуття іноземців, які могли б створити для

суспільства проблеми, передовсім злочинців, проститутток, хворих на інфекційні та спадкові хвороби. Водночас до списку небажаних іммігрантів було внесено китайців. У 20-х роках минулого століття було прийнято кілька законодавчих актів, якими встановлювалася система квот – щорічна імміграція з окремих регіонів не повинна була перевищувати одну шосту частину відсотка населення континентальної території Сполучених Штатів Америки у 1920 році. Квоти для мігрантів з країн Африки не передбачалися. В цей же період Канада приймала лише європейців, Австралія допускала на десять британців одного не британця. Проте в 1960-ті роки стало зрозуміло, що резерви європейської імміграції вичерпано. В 1965 році у США ухвалено Акт про імміграційну реформу, що відміняв дискримінаційну систему етнічних квот і запроваджував загальну квоту імміграції, заповнюючи яку, преференціями користувалися близькі родичі громадян та постійних мешканців США та кваліфіковані працівники. Новий імміграційний закон 1990 р., який й досі залишається базовим для імміграційної політики країни, ввів поняття «етнічного розмаїття»: чим менше вихідців з певної країни перебувають у США, тим більше шансів у представника цієї держави отримати іммігрантський статус. У 1967 р. в Канаді відмовилися від відбору іммігрантів «за расою і культурою» і запровадили систему нарахування балів, за якої для допуску в країну мають значення вік, сімейний стан, освіта та кваліфікація, знання мов тощо, проте не етнічна належність. У 1973 р. поступова лібералізація імміграційного законодавства Австралії була завершена остаточною відміною всіх обмежень для неєвропейської імміграції, мультикультуризм ухвалено як офіційну доктрину. Іммігрантські держави, таким чином, відмовилися від етнічного принципу допуску іммігрантів, запровадивши більш прагматичний підхід.

Ще одним прикладом врахування етнічності в імміграційній політиці є **гуманітарні акції стосовно певних етнічних груп**. Так, після Чорнобильської катастрофи уряд Чехословаччини організував переселення 4 тис. етнічних чехів та словаків з Волині на історичну батьківщину. З 1991 р. Німеччина приймає біженців-

евреїв з пострадянських країн. Відповідна програма була ініційована у Західному Берліні ще до об'єднання країни. Її мета – формування єврейської громади не менш чисельної, ніж до Голокосту, а результат реалізації – прибуття та облаштування понад 200 тис. осіб. У Греції на початку 1990-х років запроваджено заходи з прийому понтійських греків з колишнього СРСР, передовсім з «гарячих точок» пострадянського простору. Протягом десяти років прибуло понад 150 тис. осіб. Їм надавалася допомога в облаштуванні, соціальні пільги. Нещодавні події на Сході України, зокрема бої за Слов'янськ, де проживала доволі численна громада турків-месхетинців, спонукали турецький уряд організувати їх переселення до Туреччини. Протягом 2015 – 2017 років до Туреччини вибуло близько 3 тис. осіб, які до війни мешкали в Донецькій та Луганській областях.

Яскравим прикладом етнічно зорієнтованої міграційної політики є **політика репатріації співвітчизників**, яка практикується низкою країн з метою поповнення людських ресурсів за рахунок найбільш етнічно, мовно, культурно близьких іммігрантів. Для такої країни, як Ізраїль, репатріація є чи не основним засобом державотворення. Проте доцільно зауважити, що попри це етнічність не завжди є визначальною для «алії». Так, у 2005 р., тобто в останній рік, коли українська статистика містить дані щодо національності мігрантів, серед тих, хто виїхав до Ізраїлю, євреї становили лише 16%.

Послідовну політику щодо репатріації співвітчизників реалізує Казахстан. Ще 1992 р. було ухвалено Закон «Про імміграцію», згідно з яким казахи, які зазнали репресій, дістали можливість повернутися на батьківщину. Невдовзі право на повернення було поширено на всіх етнічних казахів, які на момент набуття країною незалежності проживали за її межами. Завдяки державній підтримці, що полягала в компенсації вартості переїзду та провозу майна, допомозі у вирішенні житлового питання, соціальних виплатах та пільгах, репатріювалися майже мільйон казахів, так званих «оралманів» (поверненців казахською). Більшість з них прибули з Узбекистану, численною була також імміграція з

Китаю, Монголії, Туркменістану, Туреччини, Росії. Наразі оралмани становлять до 6% населення країни, а з урахуванням природного приросту демографічне значення репатріації ще більш значуще. Завдяки їй етнічна композиція населення змінилася на користь титульного етносу: частка казахів, яка на момент набуття незалежності становила менше 40%, збільшилася до 66,5% [9].

У Російській Федерації поняття співвітчизників включає не лише росіян, а й представників інших народів, що історично проживали на території РФ, які визначилися на користь духовного, культурного та правового зв'язку з Російською Федерацією. Імміграція співвітчизників є одним з пріоритетів міграційної політики. Перша державна програма зі сприяння переселенню діяла в 2006 – 2012 рр. У 2012 р. вона стала безстроковою, фінансується з бюджету і передбачає оплату переїзду репатріантів, компенсацію різноманітних мит та зборів, виплату допомоги на облаштування, величина якої залежить від регіону вселення і є суттєво вищою у віддалених і малозаселених регіонах країни, забезпечення послуг дитячих дошкільних установ, закладів освіти, соціального обслуговування, служби зайнятості, безкоштовне користування послугами охорони здоров'я, сприяння у забезпеченні житлом, отриманні посвідки на проживання, прискорене набуття громадянства Росії. За період реалізації програми (2006 – 2018 роки) в країну прибули 826 тис. співвітчизників [10].

Принципи репатріаційної політики Польщі були затверджені ще у 1996 р. У 2000 р. було прийнято закон про репатріацію, який поширювався на осіб, які проживали в азійській частині колишнього СРСР і раніше з політичних причин не могли репатріюватися, тобто на депортованих та репресованих сталінським режимом та їхніх нащадків. Умовою переселення до Польщі було запрошення від місцевих органів влади, яким підтверджувалася наявність житла і роботи для переселенців. Тому за час імплементації закону набути статусу репатріантів вдалося приблизно 7 тис. осіб, хоча кількість заявників, які відповідали його умовам, була значно більшою. Низька результативність закону зумовила його зміни в 2012 р. Було знято географічне обмеження, запроваджено

широке трактування польського походження (не лише особи, у яких хоча б один з батьків, дідів чи прадідів був поляком, а й такі, предки яких мали польське громадянство), запроваджено підтримку репатріації з державного бюджету: у разі згоди приймати репатріантів місцева влада отримує від держави по 40 тис. злотих на кожного з них [11].

На завершення варто назвати ще один тип міграційної політики, а вірніше – важливої її складової, що потребує врахування етнічної належності мігрантів. Це **політика інтеграції**, від успіху якої залежить чи буде міграція джерелом розвитку та добробуту, чи стане причиною соціальної та міжетнічної напруги та конфліктів. Згідно з даними ООН, яка періодично здійснює анкетування урядів щодо їхньої міграційної політики, 91% розвинених держав розробили і впроваджують цілеспрямовану політику інтеграції мігрантів. Вона розглядається як двосторонній процес, як взаємне погодження, тобто передбачає не лише адаптацію мігрантів до життя в країні, що приймає, а й пристосування приймаючого суспільства до зростаючого етнокультурного розмаїття. До принципів політики інтеграції, як це визначено в документах ЄС, належать такі: імміграція передбачає повагу до базових цінностей ЄС; працевлаштування є ключовою умовою інтеграції і вирішальним фактором забезпечення участі іммігрантів у суспільстві, їхнього внеску в суспільство і очевидності цього внеску для інших його членів; базові знання мови, історії, структури суспільства перебування необхідні для інтеграції іммігрантів, а створення умов для того, щоб вони набули ці знання, вкрай важливе для успішної інтеграції; освіта є вирішальною для підготовки іммігрантів, передовсім їх нащадків, до більш активної ролі в суспільстві; доступ іммігрантів до суспільних інституцій та послуг нарівні з місцевими жителями є суттєвим базисом інтеграції; взаємодія між іммігрантами та громадянами є фундаментальним механізмом інтеграції; різноманітність культур та релігій гарантована Хартією фундаментальних прав і має забезпечуватися, якщо це не суперечить іншим правам чи національному законодавству; участь самих іммігрантів

у демократичному процесі та у формуванні інтеграційних політик, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції; включення питань інтеграції в галузеві політики на всіх рівнях – важлива складова формування та реалізації політики інтеграції [12].

Підбиваючи підсумок варто наголосити, що явище міжнародної міграції зумовлене іншими, ніж етнічність, причинами і від етнічної належності людей, як правило, не залежить. Виразно етнічні ознаки міграційних процесів виникають лише під впливом зовнішніх чинників, тобто держави та міждержавних відносин, а етнічно забарвлена міграційна політика спричиняє здебільшого вимушені міграції. Це або насильницькі, каральні міграції, коли держава силою переміщує людей, або добровільно-примусові, які є результатом цілеспрямованого адміністративного тиску на певні групи населення. У зв'язку з цим врахування етнічної належності мігрантів у міграційній політиці є скоріше винятком, ніж правилом. Причому треба визнати, що навіть тоді, коли держави декларували залежність міграційної політики від етнічної належності мігрантів, насправді вирішальними були економічні або геополітичні інтереси.

Еволюція міграційної політики окремих держав, які певний час керувалися міркуваннями національної належності мігрантів для допуску їх на свою територію, демонструє поступову відмову від такого підходу і переходу до селекції прибулих за професійно-кваліфікаційними характеристиками. Етнічний аспект міграційної політики в сучасному світі виявляється головним чином у політиці інтеграції мігрантів, яка теоретично не залежить від етнічної належності прибулих, проте має враховувати їхні етнокультурні особливості.

1. Мартыненко В. Депортации немцев с территории Украины. URL: <https://gedenkbuch.rusdeutsch.ru/upload/files/Issledovania/013.pdf>

2. Ефимов А. Этнические чистки и недружественный обмен. URL: <https://rusplt.ru/society/education/world/Arnold-Toynbee-8051.html>

3. Полян П. Не по своей воле... История и география принудительных миграций в СССР. Москва, 2001.

4. Агаджанян М. Обмен населением между государствами как элемент долгосрочного урегулирования этнополитических конфликтов. URL: http://www.noravank.am/rus/issues/detail.php?ELEMENT_ID=2070

5. Макарчук В. Обмін населенням при врегулюванні післявоєнних кордонів Української РСР (за підсумками Другої світової війни 1939 – 1945 рр.). URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37441/1/67_451-460.pdf

6. Польша та Україна у тридцятих – сорокових роках ХХ століття. Невідомі документи з архівів спеціальних служб. Т. 2. Переселення поляків та українців 1944 – 1946. Варшава – Київ, 2000.

7. Шмигель М. Обмены населением СССР с Польшей и Чехословакией в 1944–1947 гг.: аналогии и различия эры политического переселения народов // Запад – Восток. 2017. № 10. С. 214–230.

8. Europe's Invisible Migrants. Amsterdam, 2002. URL: https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxq8.12?refreqid=excelsior%3A8b89ff64a6c215ffd3c315294ded7c4b&seq=2#metadata_info_tab_contents

9. Елемесов М. Мигранты могут спасти Казахстан от «демографической ямы». URL: https://liter.kz/ru/articles/show/22690-migranty_mogut_spasti_kazahstan_ot_demograficheskoi_yamy

10. Названо число вернувшихся в Россию по программе переселения соотечественников. URL: <https://iz.ru/861860/2019-03-29/nazvano-chislo-vernuvshikhsia-v-rossiiu-po-programme-pereseleniia-sootchestvennikov>

11. Польша облегчает процесс репатриации. URL: <http://news.rambler.ru/10523868/>

12. Immigrant Integration Policy in the European Union. Council Conclusions//Press Release 2618th Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf