

Гуманітарні проблеми

СТАТИСТИКА МІГРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

О. А. Малиновська

Жодне господарське, соціально-культурне або військово-політичне рішення неможливе без статистичних даних. Найважливіші з них ті, що характеризують населення, оскільки тонни та кіловати виробляють люди, які їх і споживають, а економічна й політична міць держави залежить насамперед від людського капіталу.

Основні показники в цій сфері — це народжуваність, смертність та міграція. Перші два, як правило, достатньо точні. Проте підрахунки переміщень населення, особливо міжнародних, завжди натикаються на значні труднощі. Вони пов'язані з мінливістю, швидкою змінюваністю міграційних процесів, а також методологічними проблемами збору даних. Зокрема, досі немає одностайності навіть щодо визначення міграції, її видів, не лише між країнами, а й різними відомствами в рамках однієї країни.

Враховуючи велике значення міграції для формування населення в сучасному світі, було здійснено кілька спроб вироблення спільніх підходів до удосконалення міграційної статистики на міжнародному рівні. У різний час відповідні рекомендації розробляли Міжнародна організація праці, Міжнародна організація міграції і, безумовно, Організація Об'єднаних Націй [1]. Незважаючи на це, спеціалісти юридичного вказують на недостатню точність та повноту даних про міграцію, а також проблематичність їх зіставлення [2]. В Україні ці проблеми особливо гострі, оскільки, разішле закрита для світу, вона зіткнулася із

масовими зовнішньоміграційними процесами лише після здобуття незалежності, не маючи досвіду, законодавства, спеціальних органів, а отже й налагодженої системи обліку переміщень населення в нових умовах.

Як аксіома сприймається нині безліч разів повторюване твердження, що наша держава опинилася на перехресті міграційних шляхів, водночас вона є крайною походження, транзиту та призначення численних мігрантів. Разом з тим для характеристики переміщень населення юридичні іноді використовують маловірогідні цифри та непереконливі інтерпретації. Найнебезпечніше, що брак об'єктивних знань про обсяги та характеристики міграційних процесів стає на перешкоді розробленню адекватних політичних рішень. І не лише щодо міграції, а й у сфері економіки, суспільного розвитку, національної безпеки.

На необхідність постійного статистичного супроводження міграції та забезпечення управлінців об'єктивною і важливою інформацією не одноразово йшлося в урядових документах [3]. Звертали увагу на цю проблему українські вчені, які пропонували шляхи налагодження належного моніторингу міграцій. Зокрема, це питання по-

Малиновська Олена Анатоліївна —
доктор наук державного управління,
старший науковий співробітник, завідувач відділу Національного інституту проблем міжнародної безпеки

рушували в роботах Е. Лібанова, С. Пирожков, О. Позняк, О. Хомра. Проте воно й досі не вирішено. Актуальною залишається потреба верифікації та зіставлення різних джерел інформації, вироблення підходів до використання наявних даних.

Основним джерелом відомостей про міграцію в Україні є **її поточний облік**, що здійснюють державні органи статистики на основі інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації (прописку/виписку) громадян шляхом обробки листків прибуття/вибуття, які заповнюються у паспортних столах міліції. Він свідчить, що за роки незалежності внаслідок перетворення внутрішньої для СРСР міжресурс-публіканської міграції на міжнародну її інтенсивність значно зменшилася. Навіть на початку 1990-х рр., у часи стресової міграції, зумовленої розпадом одної держави, воєнними конфліктами в низці колишніх радянських республік, кількість населення, яке переміщувалося між новими незалежними державами, були вдвічі меншими, ніж середньорічний показник для попереднього десятиріччя. У 2006 р. міграційний оборот між Україною та пострадянськими державами становив лише 55,6 тис. [4] (прибули 34,3 тис., вибули — 21,3 тис.), або у дванадцять з половиною разів менше, ніж на початку 1990-х років. Головним міграційним партнером є Російська Федерація, помітні міграційні потоки пов'язують Україну з Молдовою, Білоруссю, Казахстаном, Узбекистаном.

Що ж до міграції у напрямі інших держав світу, то вона завжди приводила до втрат населення. Найчисленніший виїзд у західному напрямі був 1990 р. — тоді дозвіл на еміграцію отримали понад 90 тис. громадян, а в дійсності виїжало, за даними поточної статистики, 76 тис. Після проголошення незалежності демократизація суспільного життя ліквідувала політичні, етнічні, релігійні мотиви еміграції, її обсяги поступово зменшувалися. Цьому сприяла також набута українцями можливість вільно перетинати кордон і повернутися додому. 2006 р. до країн, які не входили до складу СРСР, емігрувало лише 8,6 тис. осіб.

Головними країнами призначення були і залишаються Ізраїль, США та Німеччина. Однак, якщо раніше більшість емігрантів виїздила до Ізраїлю, еміграція мала етнічний характер, тепер на першому місці США (29% емігрантів у 2006 р.), на другому — Німеччина (19,5%), Ізраїль лише на третьому (16,7%), помітний виїзд до країн Вишеградської групи (11,7%).

Зворотний потік, тобто із країн, що не входили до складу СРСР, в Україну незначний і становить близько 5—9 тис. щорічно. (Винят-

ком були 1991—1993 рр., коли в'їхало 100 тис. іммігрантів, що було наслідком виведення частин радянської армії з Центральної Європи.) Частково цей потік формується за рахунок емігрантів, які повертаються. Частково — це іноземці, які займаються бізнесом, навчаються чи працюють в Україні, завдяки чому 2006 р. склався хоч і незначний, проте додатний результат у міграції між Україною та країнами, що не входили до складу СРСР. Він становив 1,3 тис., хоча сальдо міграції громадян України на цьому напрямі залишалося від'ємним — -4,9 тис.

Перевагою поточного обліку є: охоплення значної кількості мігрантів; постійний характер; застосування єдиної методики по всій території країни; доступність даних для дослідників та громадськості. Проблеми, однак, виникають у зв'язку з його повнотою.

Оскільки в недавньому минулому прописка була неодмінною умовою працевлаштування, медичного обслуговування, соціального страхування тощо, а до порушників паспортної системи застосовували санкції, ефективність обліку мігрантів за радянських часів була дуже високою. Проте скасування прописки, її заміна на реєстрацію, законодавче забезпечення права громадян на вільне пересування і вибір місця проживання призвели до збільшення кількості осіб, які, змінюючи місце проживання, не заявляють про це офіційно, що зумовлює недооблік міграції.

Найменш повними є дані щодо еміграції. Із січня 1993 р. в Україні було відмінено порядок, за яким для кожної зарубіжної поїздки необхідно було отримати дозвіл властей. Прийнятий у лютому 1994 р. закон про виїзд та в'їзд закріпив можливість вільно виїздити з держави і повернатися на батьківщину. Щодо тимчасових зарубіжних поїздок, про них можна судити хіба що за кількістю перетинів кордону, яку фіксують прикордонники. (За даними Державної прикордонної служби України, громадяни України перетинали кордон у напрямі виїзду: 1998 р. — 12,43 млн. разів, 2000 р. — 14,21 млн., 2003 р. — 15,69 млн., 2006 р. — 17,42 млн.) Однак, навіть виїжджаючи назавжди, громадяни часом не оформляють це офіційно. Внаслідок цього українські дані щодо еміграції та дані про імміграцію українців до країн призначення значно різняться (табл. 1).

Поточний облік міграції має й інші недоліки. Найтиповіші з них — низька якість заповнення талонів прибуття/вибуття, велика кількість пропусків у відповідях; невдале формульовання деяких запитань та підказок до них; не завжди продумані зміни змісту.

**Імміграція громадян України до деяких країн,
за даними країн призначення (перший рядок) та за українськими даними
поточного обліку міграцій (другий рядок), тис. осіб**

Країни призначення	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Німеччина	13,7	12,5	14,1	15,3	18,2	20,5	20,6	17,7	15,0
	9,7	9,9	11,5	11,1	11,6	11,5	10,7	9,2	7,0
Італія	-	-	1,0	2,8	4,1	5,1	8,1	-	11,2
	0,06	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Іспанія	-	-	0,2	0,6	6,3	11,0	10,8	9,1	10,3
	0,02	0,04	0,05	0,04	0,08	0,08	0,03	0,1	0,1
Португалія	-	-	-	-	-	45,2	16,5	2,5	0,7
	0,02	0,01	0,008	0,02	0,03	0,01	0,02	0,004	0,02
Чеська Республіка	1,1	1,4	1,5	1,6	1,0	2,4	13,0	23,7	15,0
	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,3	0,4
Угорщина	1,4	1,4	1,8	2,4	2,4	2,5	2,1	2,6	2,5
	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
Словаччина	-	-	-	-	-	-	-	0,7	0,7
	0,3	0,3	0,2	0,07	0,08	0,06	0,1	0,1	0,03
Польща	-	-	0,9	2,6	3,4	4,8	6,9	8,4	10,2
	0,8	0,8	0,7	0,4	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
РФ	170,9	138,2	111,9	81,3	74,8	36,5	36,8	23,4	17,7
	171,7	120,6	84,6	52,8	48,1	46,7	45,0	37,0	25,9
Канада	1,8	2,7	2,5	-	3,3	3,6	3,6	2,8	2,4
	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,1	0,7	0,5

Джерело: International Migration Outlook /SOPEMI Annual Report. 2006 Edition. — Paris, OECD, 2006;
Державна статистична служба РФ; Держкомстат України.

Наприклад, 2004 р. із талонів було вилучено дані щодо причин переїзду та освіти мігрантів, а також їхньої національної належності, що значно збіднило отримувану інформацію.

Вади поточної статистики в'їзду та виїзду наочно продемонстрували результати першого Всеукраїнського **перепису населення** 2001 р. Якщо, за даними поточного обліку за період 1991—2001 рр., міграційні втрати населення

України становили 151,8 тис., то відповідно до результатів перепису — 662,2 тис., тобто у чотири рази більше (табл. 2).

Під час перепису збиралася інформація про місце народження, громадянство, країну по-переднього проживання, а також про вікову, статеву, освітню, професійну структуру міжнародних мігрантів, розподіл за територією країни.

**Сальдо міграції за даними поточного обліку
та першого Всеукраїнського перепису населення 2001 р.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Поточний облік	180,4	262,0	47,8	-140,9	- 89,9	-117,2	- 82,1	- 77,5	- 44,8	- 46,6	- 43,0
Перепис	151,3	287,8	54,5	-142,9	-131,6	-169,2	-136,0	-152,0	-138,3	-133,6	-152,2

Як джерело даних про міграцію перепис має також певні недоліки. Серед них: фіксація характеристик мігрантів на момент проведення перепису, а не на момент переїзду, відсутність інформації щодо його мотивів, оскільки кількість запитань переписного листка обмежена і вони передбачають однозначні відповіді. Основна вада, вірогідно, низьке порівняно з місцевим населенням охоплення мігрантів, особливо якщо останні мають підстави уникати оприлюднення інформації про себе або приховувати свій статус. Наприклад, під час перепису 2001 р. ставилося запитання про тимчасово відсутніх осіб, серед них і тих, які працювали за кордоном. Однак, враховуючи, що робота за межами України у багатьох випадках нелегальна, у респондентів були очевидні мотиви замовчувати цей факт. За таких умов перепис зафіксував лише 118,8 тис. осіб, місце роботи яких було в зарубіжних державах [5], що аж ніяк не відображає реального масштабу трудової міграції за кордон.

Попри важливість перепису, певні труднощі, пов'язані зі зміною державного статусу України, виникають при інтерпретації переписних даних. Так, унаслідок формального підходу до них з'явилися твердження, що Україна перебуває на третьому місці в Європі та на четвертому в світі (після США, Німеччини та Росії) за кількістю іммігрантів [6].

Як відомо, мігрант це особа, яка проживає не в тій країні, де вона народилася. В результаті міграційної політики СРСР, метою якої було забезпечення робочою силою величезної території та цілеспрямоване переміщування різноетнічного населення шляхом його організованого перерозподілу, кількість нинішніх жителів України, які народилися в інших республіках, а то й за межами Союзу (в гарнізонах Радянської Армії в Центральній Європі), значна. Після розпаду єдиної держави вона поповнювалася за рахунок масової репатріації із пострадянського простору, у т. ч. жертв репресивних переселень, типових для радянської доби. Додатне сальдо міграції за 1991—1993 рр. сягнуло півмільйона. Великою мірою завдяки репатріації частка етнічних українців серед населення країни зросла між останнім радянським (1989 р.) і першим всеукраїнським (2001 р.) переписами населення з 72,4% до 78,5%. Кількість кримських татар, депортованих 1944 р. із Криму до Центральної Азії, збільшилася за цей самий період у 5 разів, на історичну батьківщину змогли повернутися понад 200 тис. осіб [7].

Перепис зафіксував майже 5,3 млн. мешканців України, які народилися за її межами [8]. З них: у Російській Федерації — 3,6 млн., в

Узбекистані — 242 тис. (146 тис. з них кримські татари), майже така сама кількість у Казахстані та Білорусі. Кількість народжених у країнах, що не входили до складу СРСР, незначна, за винятком Польщі: в ній народилося 145,1 тис. нинішніх громадян України. Адже 1946 р. було виселено українців з Польщі і, відповідно, поляків з України.

Більшість іммігрантського населення України (83%) прибули ще в радянські часи, тобто вони були на той час внутрішніми мігрантами. Перепис зафіксував значне збільшення частки населення, яке народилося в Україні (88,9% — 2001 р. проти 86,2% — 1989 р.). Таким чином, попри справді значний відсоток мешканців, які народилися поза межами України, немає жодних підстав вважати нашу державу однією з найбільш імміграційних у світі.

Наступним джерелом даних про міграцію є **відомча статистика** уповноважених у цій сфері органів виконавчої влади. Передовсім це **Міністерство внутрішніх справ**, на яке покладено виконання ключових міграційних законів, зокрема, «Про громадянство», «Про виїзд з України та в'їзд в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію».

МВС накопичує дані щодо натуралізації іноземців та осіб без громадянства, оформлення дозволів на імміграцію та посвідок на проживання, реєстрації іноземців, які прибули в Україну на термін понад 3 місяці, а також про іноземців-порушників правил перебування в Україні, виявлених на території держави нелегальних мігрантів та застосовані проти них санкції.

Використовувати статистику МВС для вивчення міграційних процесів можна із низкою застережень. По-перше, як натуралізація іноземців, так і оформлення дозволів на імміграцію та посвідок на проживання не завжди означає, що особи, які отримали відповідні документи, щойно прибули в Україну. Адже у законодавстві імміграція визначається як «приуття або залишення» в державі. Понад те, вони можуть взагалі не бути мігрантами, а перебувати в іноземному громадянстві або його не мати внаслідок розпаду єдиної держави і юридичних казусів перехідного періоду. По-друге, реєстрація іноземців визначає кількість випадків, а не осіб, тобто впродовж року одна й та сама особа може реєструватися кілька разів. Те саме стосується кількості порушень правил перебування в Україні, а також виявлених нелегальних мігрантів, оскільки більшість тих, щодо кого прийнято рішення про видворення, внаслідок

дефіциту коштів, інших проблем не видворяють з держави органи внутрішніх справ, а лише попереджають про необхідність виїхати. Очевидно, що не всі виконують цю вимогу, як з суб'єктивних, так і з об'єктивних причин (наприклад: немає коштів, немає документів для перетину кордону, рішення про видворення оскаржують у суді тощо), тому неодноразово можуть потрапляти у поле зору міліції як порушники правил перебування іноземців.

Недоліки статистики МВС наочно демонструє розбіжність його даних про іноземців, які проживають в Україні, та результатів перепису. Так, 2001 р. МВС зареєструвало 106 тис. іноземців, а перепис зафіксував 168 тис. іноземців та 82,6 тис. осіб без громадянства (40,3 тис. осіб під час перепису громадянство не вказали) [8].

Щодо трудової міграції, реєструючи іноземців на підставі перебування, органи внутрішніх справ фіксують кількість осіб, які мають дозволи на працевлаштування. Наприклад, 2006 р. таких було 2,9 тис. Принаїдно зазначимо, що, за даними Міністерства праці та соціальної політики, кількість іноземців, які працювали в Україні відповідно до дозволів на працевлаштування, становила 2006 р. 7,3 тис. осіб (табл. 3).

Міжнародна міграція громадян відображається у відомчій статистиці МВС передовсім даними щодо оформлення документів на виїзд/повернення для постійного проживання. З 2004 р. здійснюється розподіл вибулих за віком, проте за іншими показниками (стать, освіта) його не передбачено. Наприклад, 2006 р. було оформлено виїзд 33,3 тис. громадян (з

них: працездатного віку — 14,9 тис., діти — 5,5 тис., пенсіонери — 6,9 тис.). В Україну повернулося 6 тис. осіб. Треба зауважити, що не всі дозволи на виїзд використовуються, прийнятим впродовж певного періоду статистичного обліку, а також, що їх можуть оформляти особи, які фактично вже давно проживають за кордоном, але відповідні документи не отримували. Крім того, громадяни, які в'їжджають на постійне місце проживання в Україну, могли набути громадянство за її межами, тобто бути не репатріантами, які повертаються, а новоприбулими. Це лише деякі з причин, чому дані МВС не збігаються з даними Держкомстату, тобто поточного обліку міграції, відповідно до якого впродовж 2006 р. виїшло з держави 27,3 тис. громадян України, повернулося із зарубіжних держав — 20,7 тис.

Для формування уявлення про тимчасову міграцію та її інтенсивність можна враховувати дані щодо кількості паспортів громадян України для виїзду за кордон, які щорічно оформляють близько 750 тис. осіб, хоча, звичайно, далеко не всі з них використовуються для трудової міграції, певна частина не використовується взагалі.

Наступним відомством, яке веде статистику, що може слугувати для вивчення міграційних процесів, є **Державна прикордонна служба України**. Прикордонники фіксують кількість перетинів кордону, їх напрямок (в Україну/з України), ділянку кордону, яку перетинали, громадянство міжнародних пасажирів, мету поїздки. Ведеться також облік незаконних мігрантів, затриманих за незаконне перетинання Державного кордону України як безпосередньо на кордоні, так і у прикордонній зоні, а також кількість інозем-

Таблиця 3

Дані за 2006 р. щодо деяких категорій іноземців в Україні з різних джерел (тис. осіб)

	Працівники-мігранти	Іноземні студенти	Біженці
Міністерство внутрішніх справ*	2,8	34,8	1,3
Державна прикордонна служба**	4,6	45,3	-
Міністерство праці та соціальної політики***	7,3	-	-
Міністерство освіти та науки	-	37,0	-
Державний комітет у справах національностей та релігії****	-	-	2,3

* Кількість зареєстрованих іноземців на відповідній підставі.

** Кількість перетинів кордону з відповідно заявленою метою.

*** Кількість іноземців, які працюють в Україні на підставі дозволів на працевлаштування, на кінець звітного періоду.

**** Кількість іноземців, які мають дійсні посвідчення біженців, та неповнолітніх, вписаних у посвідчення батьків

ців, яких не було пропущено через Державний кордон.

Щодо трудової міграції, серед цілей поїздки громадян України працевлаштування взагалі не зазначається. Лише 2006 р. цю мету перетину кордону внесено до статистики щодо іноземців. Впродовж року 4,6 тис. разів прикордонники зафіксували прибуття іноземців з метою працевлаштування в Україні. (Мету прибуття прикордонники визначають залежно від пред'явлених документів, а також результатів вибіркових співбесід.) Ця цифра значно менша, ніж кількість виданих державною службою зайнятості дозволів на працевлаштування, і значно більша, ніж кількість іноземців, зареєстрованих МВС на підставі таких дозволів.

Треба наголосити також, що прикордонна статистика фіксує не мігрантів, а перетини кордону, яких упродовж періоду статистичної звітності одна й та сама особа могла здійснити кілька. Отже, вона характеризує не зміну місця проживання/перебування, тобто міграцію, а лише інтенсивність руху через Державний кордон. Разом з тим із даних прикордонників випливають певні висновки щодо спрямованості міграційних потоків. Так, 2006 р. було зафіковано на 1 млн. в'їздів іноземців більше, ніж виїздів із держави. Щодо громадян України, різниця між виїздом і в'їздом становила близько 500 тис., проте на користь виїзду. Тобто, для громадян переважав виїзд з України, тоді як для іноземців — в'їзд.

Виникає, проте, запитання, якою мірою ці дані відображають реальну ситуацію, а якою пояснюються вадами обліку. 10 років тому, коли кордон лише облаштовувався, а облік налагоджувався, іноземці, за статистикою, здійснили майже на 4 млн. в'їздів більше, ніж виїздів. Це, однак, аж ніяк не означало, що 4 млн. іммігрантів в'їхали в Україну. Поступово, із налагодженням належного контролю по всьому периметру кордону України, різниця між даними щодо в'їзду та виїзду скорочувалася, хоча обсяги руху іноземців через кордон зростали (28 млн. перетинів 1997 р. і майже 40 млн. — 2006 р.). Проте й донині ступінь облаштування та забезпечення обладнанням східної та західної ділянок кордону різний, відповідно різний і рівень контролюваності. Крім того, відповідно до українсько-російської міжурядової угоди 2006 р. про порядок перетинання кордону жителями прикордонних районів відкрито численні місцеві пункти пропуску, міграційна карта громадянами, які проживають у прикордонній зоні, при перетинанні кордону не заповнюється, їхня реєстрація не здійснюється.

Значне поліпшення обліку на кордоні було передбачено у прийнятому у червні 2007 р. Зако-

ні України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України». Відповідно до нього Державна прикордонна служба була зобов'язана за три дні до виборів подати до виборчих комісій інформацію про громадян, які виїхали з держави, проте не повернулися на її територію. Це потребувало налагодження персонального обліку міжнародних пасажирів, створення відповідної бази даних. Інформація збиралась шляхом заповнення спеціальних карток, де вказувались дані про громадянина, місце проживання в Україні, за яким він зареєстрований. Разом з тим інформація про країну призначення, мету поїздки тощо не передбачалась. Таким чином, облік громадян на кордоні може бути використаний лише для оцінок відпливу/припливу населення, проте є малоінформативним для вивчення характеру міграційних переміщень.

Облік трудової міграції веде відомство, на яке покладено виконання державної політики у цій сфері, тобто **Міністерство праці та соціальної політики України**. Відомості про громадян України, які працюють за кордоном, збираються з 1996 р. Їх подають до Державної служби зайнятості кадрові агентства, що надають послуги із працевлаштування за кордоном і мають ліцензії на здійснення цієї діяльності, видані Мінпраці. Відповідно, статистика трудової міграції охоплює лише осіб, які працевлаштовуються за межами держави за допомогою офіційних посередників. 2006 р. таких було 62,2 тис., що більше, ніж у попередні роки, проте значно менше, ніж насправді.

Облік іноземців, працевлаштованих в Україні, також веде Державний центр зайнятості відповідно до звітів організацій, підприємств та установ, які використовують працю іноземців. За даними статистики, кількість працівників-іммігрантів в Україні зростає. 2006 р. вона становила 7,2 тис. проти 5 тис. у 2005 р. Разом з тим, на думку експертів, їхня справжня кількість на порядок вища.

Статистика трудової міграції містить дані щодо розподілу мігрантів за країнами призначення (для іноземних працівників — походження), формами працевлаштування, віком і статтю, тривалістю роботи, яка передбачена трудовим договором. Щодо громадян України обробляється інформація про їхню освіту та сферу зайнятості. Щодо іноземців — про форми власності підприємств, що їх працевлаштовують, види діяльності та займані посади.

Облік іноземних громадян, які навчаються в Україні, веде **Міністерство освіти та науки** на основі даних навчальних закладів. Показово, що дані в цифрах Міністерства освіти та Міністерства внутрішніх справ (табл. 3) відріз-

няються залежно від країн походження освітніх мігрантів. Якщо росіян навчається більше, ніж зареєстровано міліцією (4,5 і 3,7 тис. відповідно), то громадян Китаю на-впаки: 2006 р. ВНЗ повідомляли про 4,6 тис. китайських студентів, а органи внутрішніх справ зареєстрували 6,2 тис. Очевидно, що для частини громадян Китаю необхідно була лише реєстрація як студентів, що дає право на перебування в Україні, а не навчання.

Відомчу статистику веде також **Державний комітет України у справах національностей та релігії**, що здійснює прийом клопотань про надання статусу біженця в Україні, їх розгляд та прийняття рішень за ними, докumentування біженців відповідно до Закону України «Про біженців». Статистика Держкомнацрелігії стосується кількості шукачів притулку, які звернулися до органів міграційної служби, країн їхнього походження, регіонів, де були подані заяви, кількості прийнятих за заявами рішень (як позитивних, так і негативних), оскаржень цих рішень у судовому порядку та вердиктів судів. Держкомнацрелігії фіксує кількість визнаних біженців, їх розподіл за країнами походження, регіонами проживання в Україні, статтю та віком, а також випадки втрати (наприклад, унаслідок набуття громадянства України) та позбавлення статусу біженця.

Кількість заяв про надання статусу біженця становить близько 1,5—2 тис. на рік (1,9 тис. — 2006 р.). Цей показник лише незначною мірою коливається з початку процедури надання статусу біженця, тобто з 1997 р., хоча структура звернень за країнами походження змінюється. 2006 р. в Україні проживали 2292 визнаних біженці, що на третину менше, ніж 1999 р., коли їх кількість була найбільша (3356). Зменшення кількості біженців пов'язане з набуттям цією категорією іноземців громадянства України (лише 2006 р. громадянство отримало 198 осіб), а також зменшенням норми визнання (2006 р. статус біженця набуло лише 52 іноземця).

Слід згадати також про дані **Міністерства за кордонних справ**, що, відповідно до своїх функцій, здійснює консульський облік громадян України, які проживають за кордоном. Однак перебування на консульському обліку є бажаним, а не обов'язковим для громадянин. Взагалі не ставляться на консульський облік громадяни, які перебувають у країні до трьох місяців, тобто тимчасові, сезонні мігранти. Внаслідок цього кількість зареєстрованих консульствами осіб становить лише 258,6 тис. З них, за даними МЗС, 12,5 тис. працевлаштовані в рамках двосторонніх угод про працевлаштування, тобто значно менше, ніж

це зафіксовано у Мінпраці за звітами ліцензованих посередників. Проте більшість мігрантів з різних причин (немає зацікавленості, немає консульств України, консульства розташовані далеко від місця проживання, поїздки туди вимагають грошей і часу, люди працюють за кордоном нелегально і уникають контактів з владою) на консульському обліку не перебувають.

Водночас консульства володіють досить точною інформацією про нестандартні ситуації, в які потрапляють громадяни України за кордоном, зокрема, про кількість затриманих, засуджених, депортованих, а також загиблих. Такі дані певним чином можуть служити індикатором інтенсивності нелегальної міграції українців до тієї чи іншої країни. Також вони можуть відображати і інтенсивність боротьби з нелегальною міграцією правоохоронних органів країни перебування, рівень жорсткості законодавства. На жаль, статистично такі дані якщо і обробляються, то не оприлюднюються і дослідниками не використовуються.

Останнє стосується значної частини відомчої статистики загалом. Окрім того, треба наголосити, що інформацію, яку збирають різні відомства, часто не можна порівнювати. Адже кожне з них має свої специфічні завдання і потреби та здійснює статистичний облік відповідно до них, а не з метою відстеження міграційних процесів як таких.

Через неповноту й неточність статистики важливим альтернативним джерелом даних про зовнішню міграцію населення є **вибіркові обстеження**. Їхня привабливість полягає у відносній дешевизні, порівняно, наприклад, із переписом, а також можливостях отримати деталізовані дані. Вони є незамінними при вивчені форм міжнародної міграції, які не обліковуються статистично, наприклад, поїздок «човників» за товаром або виїздів на замобітки за туристичною чи приватною візою.

Наймаєштабнішим з вибіркових опитувань, проведених в Україні, було обстеження «Життєві шляхи населення України», здійснене НАН України та Держкомстатом у березні 2001 р. у 8 прикордонних областях як на заході, так і на сході країни на засадах додаткового модуля до обстеження з питань економічної активності населення. Воно охопило 8 тис. домогосподарств, у складі яких налічувалося 18 тис. осіб працездатного віку (15—70 років). Результати обстеження дали змогу оцінити загальноукраїнські обсяги трудової міграції за кордон, які, найвірогідніше, становлять 2—2,5 млн осіб, виявити соціально-демографічні характеристики мігрантів, розподіл за країнами призначення та сфера-

ми зайнятості, умови їхньої праці, рівень заробітків та переказів грошей в Україну [9].

Варто відмітити і дослідження трудової міграції сільського населення Тернопільської області, яке двічі провів обласний центр зайнятості (2001 і 2004 рр.). Інформацію надавали сільські ради, добре обізнані з ситуацією на місцях. Було виявлено основні характеристики мігрантів із сільських районів Тернопільщини, обсяги трудової міграції по області загалом та по конкретних районах і населених пунктах, їх розподіл за країнами призначення, видами праці за кордоном. Екстраполяція даних Тернопільщини на усю сукупність населення України застосувалася для оцінки загального обсягу трудової міграції — понад 2 млн. осіб, а порівняння результатів 2001 і 2004 рр. — для відстеження динаміки процесу, зокрема висновку про збільшення масштабів трудової міграції за кордон [10].

Питання щодо трудової міграції з 2002 р. включені до загальнонаціонального соціологічного моніторингу, який щорічно проводить Інститут соціології НАН України шляхом опитування близько 1800 респондентів, склад яких презентує все населення держави. Особи, які хоча б деколи виїздили на роботу за кордон, 2002 р. виявилися у 10,1% домогосподарств. За даними 2006 р., сімей, у складі яких були особи з досвідом трудової міграції, було уже 15,7%. Це означає, що, оскільки в Україні 17,4 млн. домогосподарств, досвід трудової міграції мають члени 2,7 млн. із них.

Респондентам також ставилося запитання щодо їхніх намірів найближчим часом виїхати на заробітки за кордон. 2002 р. таке бажання висловили 6,9% опитаних, 2006 р. — 6,1%.

2005—2006 рр. анкету було доповнено запитанням щодо кількості зарубіжних заробітчанських поїздок, здійснених респондентом особисто. Про те, що вони хоча б раз виїздили на заробітки за кордон, 2005 р. заявили 8,3%, а 2006 р. — 10,5% опитаних. Тих, хто здійснив три заробітчанські виїзди було 2005 р. лише 0,8%, а 2006 р. — уже 1,1%. Осіб із досвідом понад трьох поїздок відповідно 2% і 2,2% [11, 546].

Низку вибіркових опитувань проводили також у пунктах перетину кордону, на прикордонних територіях. Предметом обстежень були домогосподарства, що мають у своєму складі мігрантів, які виїжджають на заробітки за кордон. Проводилися також опитування іммігрантів, які прибули і проживають в Україні [12].

Хоча завдяки опитуванням накопичено значний емпіричний матеріал про міграції, треба визнати, що вони здебільшого мало репре-

зентативні, оскільки охоплюють лише не-значну частку населення та території, іхні дані практично незіставлювані внаслідок застосування різних методик. Основна вада обстежень — нерегулярність, що не дає змогу простежувати розвиток міграційного процесу. Останнє зауваження не стосується лише загальнонаціонального соціологічного моніторингу. Ним, однак, охоплюються всі сторони життя суспільства, тому міграції об'єктивно приділяється лише невелика увага.

Таким чином, в Україні існує ціла низка джерел даних про міжнародну міграцію. Але жодне з них окрім не забезпечує вичерпної інформації про це явище. Відність фактичних даних, з одного боку, вимагає ретельного вивчення всіх можливих джерел інформації, проте, з другого, створює широкі можливості для досить вільних припущенів. Часом, з посиланням на якихось анонімних експертів, в обіг вводяться цифри, методика отримання яких залишається невідомою, а самі вони викликають сумніви. В результаті неодноразового тиражування громадськість починає сприймати ці цифри як реальність. Ще гірше, коли їх використовують політики. Тоді вони набувають певної легітимності, наводяться вже як офіційні дані. Якщо у подальшому такі оцінки потрапляють до західних мас-медіа або публікацій міжнародних організацій, коло замикається, їх сприймають уже як незаперечний факт. Як приклад можна навести твердження про понад півтора мільйона нелегальних мігрантів в Україні (притому, що в усій Західній Європі 4 млн. нелегалів), про що було заявлено 2000 р. під час обговорення в Парламенті Закону України «Про імміграцію» досить далеким від міграційної сфери політиком, або оцінки трудової міграції українців за кордон у п'ять, сім або навіть десять млн. (за загальної кількості працездатного населення 27 млн. осіб), хоча наукові дані не дають для цього підстав.

Проблема міграційної статистики далеко не обмежується сферою наукового пізнання. Наявність або відсутність повної та достовірної статистики є показником того, наскільки суспільство володіє процесом, здатне його регулювати. Звідси випливає досить невтішний висновок про переважно стихійний характер міграційних процесів в Україні, відсутність повноцінної державної міграційної політики та ефективного міграційного менеджменту.

Хоча необхідність створення єдиного банку даних щодо міграції підкреслювалася у багатьох офіційних документах, присвячених міграційним проблемам, вирішення цього питання все ще не переведено у практичну площину. Міністерства та відомства лише отримують чергові доручення щодо його створення.

Не здійснюють також систематичного моніторингу міграційних процесів наукові установи. Внаслідок хронічного недофінансування науки дослідження в цій сфері мають лише епізодичний характер. У результаті політичні актори позбавлені повної та актуальної інформації, необхідної для прийняття рішень. Це одна з причин, чому в Указі Президента України, що вводив у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р., присвячене міграційним проблемам, констатується концептуальна невизначеність державної міграційної політики, її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань [13].

Таким чином, налагодження систематичного і оперативного обліку міграцій на часі. Його необхідно здійснювати за єдиною методикою, що дасть змогу поєднати інформацію різних відомств, та забезпечити сучасними технічними можливостями. Обстеження економічної активності населення, що періодично проводять органи статистики, повинні включати питання, присвячені міграціям. Дослідження, що здійснюють наукові установи, мають стати обов'язковою складовою загальнонаціонального моніторингу міграційної сфери. Вартий використання передовий зарубіжний досвід, наприклад, проведення регулярних вибіркових опитувань міжнародних пасажирів у пунктах в'їзду, що практикується у Великобританії, або порядок накопичення, обміну та використання інформації, що покладено в основу Шенгенської інформаційної системи. Успішне проведення моніторингу вимагає його координації з єдиного центру. Тому запорукою виконання цього завдання є створення єдиного органу виконавчої влади у сфері міграцій, що вже давно назріло, покладення на нього повноважень накопичення, аналізу та використання даних щодо міграції, організації відповідних наукових досліджень.

Джерела

1. Национальные источники данных и программы осуществления рекомендаций Организации Объединенных Наций по статистике международной миграции. — Нью-Йорк: ООН, 1987. — 213 с.
2. Биллборроу Р., Хьюго Г., Оберау А., Злотник Х. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию системы сбора данных / Международ. бюро труда. — М.: ACADEMIA, 1999. — 419 с.
3. Див., наприклад, першу державну програму, спрямовану на регулювання міграційних процесів: Програма забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усновлених іноземцями дітей на період до 2005 року. Постанова Кабінету Міністрів України № 1559 від 17 листоп. 2004 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
4. Тут і далі дані поточного обліку міграції Державного комітету статистики України.
5. Зайните населення України. Кількість зайнятого населення та його розподіл за видами економічної діяльності за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року /За ред. О.Г. Осауленка. — К.: Державний комітет статистики України, 2004. — 642 с.
6. Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union /Ed. By Ali Mansoor, Bryce Quirkkin. — World Bank, 2006. — P.152.
7. Національний склад населення України та його мовні ознаки за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року /За ред. О.Г. Осауленка. — К.: Державний комітет статистики України, 2003. — 245 с.
8. Населення України за місцем народження та громадянством за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року /За ред. О.Г. Осауленка. — К.: Державний комітет статистики України, 2004. — 223 с.
9. Зовнішні трудові міграції населення України/ За наук. ред. Е. Лібанової, О. Позняка. — К.: РВПС України, 2002. — 206 с.
10. Трудова міграція населення Тернопільської області: кількісний та географічний аспекти/ Мінпраці та соц. політики України. Тернопільська облдержадміністрація. — Тернопіль: Лідер, 2002. — 41 с.
11. Українське суспільство 1992—2000: соціологічний моніторинг /За ред. д.е.н. В. Вороніна, д.соцн. М. Шульги. — К.: Ін-т соціології НАНУ, 2006. — 578 с.
12. Лакиза-Сачук Н., Хомра А., Ивахненко И., Сластиен Т. Трудовая миграция и здоровье мигрантов в Закарпатской области Украины: Отчет о социально-демографическом обследовании / МОМ, МОТ. — К., 1997. — 40 с.; Малиновская Е. Миграция населения приграничных районов Волыни и Черниговщины в Беларусь // Миграция и приграничный режим: Беларусь, Молдова, Россия и Украина: Сб. науч. тр. /Под общ. ред. С.И. Пирожкова. — К.: НИПМБ, 2002. — С. 73—88; Нетрадиційні іммігранти у Києві /Б. Рубл, О. Малиновська (керівники проекту). — К.: Стилос, 2003. — 447 с.; Пирожков С., Малиновська О., Марченко Н. Зовнішня міграція в Україні: причини, наслідки, стратегії. — К.: Академпрес, 1997. — 127 с.; Пирожков С., Малиновская Е., Хомра А. Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект. — К.: НИПМБ, 2003. — 134 с.
13. Указ Президента України № 657/2007 від 20 липня 2007 року «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності» // www:rnbou.gov.ua