

ПОЛІТИКА ПОВЕРНЕННЯ МІГРАНТІВ НА БАТЬКІВЩИНУ ТА ЇХНЬОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ В СУСПІЛЬСТВО ЯК СКЛАДОВА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Анотація

Аргументовано необхідність розвитку політики повернення мігрантів як складової міграційної політики України. Проаналізовано досвід Молдови, Грузії, Албанії, які в ході просування до безвізового режиму з ЄС розробляли відповідну політику, запроваджували законодавство та створювали інституції з її реалізації. Запропоновано можливі заходи зі сприяння поверненню громадян України на Батьківщину.

ПОЛІТИКА ПОВЕРНЕННЯ МІГРАНТІВ НА БАТЬКІВЩИНУ ТА ЇХНЬОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ В СУСПІЛЬСТВО ЯК СКЛАДОВА МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ТА СИТУАЦІЯ В УКРАЇНІ

Повернення на батьківщину є складовою міграційного процесу поряд із виїздом і перебуванням за кордоном. Так, за висновком Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), сформованим на базі інформації з багатьох країн світу, у середньому впродовж перших п'яти років після виїзду на батьківщину повертаються від 20 до 50 % мігрантів¹.

За даними Інституту соціології НАНУ, не менше 17 % дорослого населення України мають досвід роботи за межами держави, тобто є мігрантами, які повернулися. До цього числа потрібно додати членів сімей трудових мігрантів, студентів, які навчалися за кордоном тощо.

¹ Return Migration: A New Perspective // International Migration Outlook 2008 edition. – Paris: OECD, 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.oecd.org/migration/mig/43999382.pdf>

Мігранти-поверненці заслуговують на окрему увагу з боку держави не лише внаслідок їх чисельності, а й з інших причин. По-перше, враховуючи демографічну ситуацію в Україні, цілком реальний у найближчому майбутньому дефіцит робочої сили, сприяння поверненню громадян, які виїхали за кордон, могло б бути одним із засобів протидії депопуляції. По-друге, прибуття репатріантів сприяє поширенню нових знань та навичок, прискорює економічну і політичну модернізацію, сприяє активізації міжнародно-господарських та торговельних зв'язків і є, отже, чинником розвитку. По-третє, частина мігрантів повертаються додому недобровільно, внаслідок рішень, прийнятих щодо них компетентними органами країн перебування. Так, за даними Євростату, чисельність виявлених в країнах ЄС громадян України, які перебували там незаконно, за останні роки подвоїлася: 12 тис. в 2013 р. і 23,8 тис. в 2015 р². Відповідно збільшилася чисельність українців, видворених з території ЄС: з 7,7 тис. в 2013 р. до 15 тис. в 2015 р.³. Більшість видворених становлять трудові мігранти, які працювали в зарубіжних державах без належних дозволів. Не виключено також, що деякі з них могли бути жертвами торгівлі людьми, ошуканства чи надексплуатації. Такі особи стикаються при поверненні та після нього з багатьма проблемами.

Потребу у підтримці відчують й успішні мігранти, які повертаються досягнувши поставлених цілей. Адже вони переживають серйозний стрес, оскільки повернулися і в іншу сім'ю, й у інше суспільство, що за час їхньої відсутності суттєво змінилися; їм складно знайти роботу внаслідок втрати за час перебування за кордоном професійних навичок та соціальних зв'язків; обсяги накопичених завдяки роботі за кордоном коштів рідко дають змогу відкрити власний бізнес і забезпечити собі робоче місце, а вартість кредитів висока. Внаслідок труднощів, з якими стикаються поверненці, непоодинокими є випадки, коли колишні мігранти не знаходять себе в

² Eurostat database [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

³ Risk Analysis for 2016. Frontex, 2016, [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2016.pdf

Україні й прагнуть знову виїхати.

Попри це сприяння поверненню та реінтеграції мігрантів є найменш розробленим напрямом міграційної політики України. Тривалий час в офіційних документах це питання навіть не згадувалося. Увагу на нього українська влада звернула лише завдяки перспективам безвізового режиму з ЄС. У пункті 2.2.2. Плану дій з лібералізації візового режиму⁴, присвяченому управлінню міграцією, висувалося завдання схвалити законодавчі документи, які б передбачали, крім іншого, заходи з реінтеграції громадян України, які повертаються добровільно або відповідно до угоди між Україною та ЄС про реадмісію.

У квітні 2011 року було затверджено Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації візового режиму⁵, де передбачалося здійснення заходів щодо соціальної підтримки та захисту прав громадян України, які повертаються. Проте затверджений у червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки⁶ за змістом виявився вкрай обмеженим – усього шість пунктів, в яких українські громадяни, які повертаються, згадувалися тільки двічі, а передбачена ним підтримка обмежувалася інформуванням та наданням психологічної допомоги. (Переважна більшість документу була присвячена інтеграції іммігрантів та біженців, тобто іноземців).

Завдяки процесу візової лібералізації тема повернення та реінтеграції з'явилася в затвердженій у травні 2011 р. Концепції державної міграційної політики України⁷, тобто документі, який мав би стати дороговказом у сфері

⁴Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац__%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf

⁵ Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Указ Президента України від 22 квітня 2011 року N 494/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011>

⁶ Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 р. N 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>

⁷ Про концепція державної міграційної політики. Указ Президента України від 30 травня 2011 року N

міграції для влади та суспільства. Серед цілей Концепції згадувалося повернення та реінтеграція, але доволі дивним чином. Йшлося про створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав. Таким чином, сприяння поверненню трудових мігрантів, тобто громадян України, які тимчасово перебували за кордоном, не передбачалося, як і сприяння репатріації вихідців з України та їхніх нащадків, так званих закордонних українців, громадян держав проживання. У частині, присвяченій реалізації положень Концепції, усупереч декларованій вище меті, уточнювалося, що йдеться про сприяння поверненню раніше депортованих за національною ознакою, а також закордонних українців, тобто не трудових мігрантів, тим більше примусово видворених із країни перебування та переданих по реадмісії.

Плутанина понять і категорій свідчила про відсутність усвідомлення значення та необхідності політики повернення та реінтеграції, неготовність до конкретних дій у цьому напрямі. Складалося враження, що Уряд намагався формально виконати вимоги Плану дій з лібералізації візового режиму, звернувся до відповідної проблематики лише в результаті тиску ззовні, хоча серйозно займатися нею не планував.

Просування до безвізового режиму, що вимагало численних законодавчих та адміністративних реформ, значно активізувалося після подій зими 2013-2014 рр. та зміни керівництва держави. Влітку 2014 р. Рада ЄС визнала, що Україна успішно пройшла першу фазу Плану дій з лібералізації візового режиму і переходить до другої. У серпні 2014 р. Уряд затвердив Національний план заходів з виконання відповідних завдань⁸. Зокрема, серед іншого План передбачає: надання інформаційно-консультативної допомоги громадянам України, які повертаються в Україну добровільно або в порядку реадмісії; проведення переговорів з метою налагодження співробітництва з

622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

⁸ Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 805-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/805-2014-%D1%80/page>

громадськими організаціями щодо надання правової та іншої допомоги громадянам України, які були повернуті в Україну за процедурою добровільного повернення, видворення або у порядку реадмісії. Отже, завдання держави щодо повернення обмежуються фактично лише їх інформуванням, а надання їм допомоги перекладається на громадські організації. Крім того, йдеться лише про громадян, які повертаються в Україну відповідно до певних процедур, застосованих до них компетентними органами влади країни перебування, а не в результаті вільного волевиявлення, тобто доволі вузького кола осіб.

Наприкінці 2015 р. в пакеті документів, необхідних для виконання умов отримання безвізового режиму з ЄС, було ухвалено Закон України «Про зовнішню трудову міграцію»⁹. Завдяки активності громадянського суспільства, передовсім асоціацій мігрантів, представники яких брали участь у розробці законопроекту, вперше в українському законодавстві серед напрямів державної політики у сфері трудової міграції (крім уже узвичаєного захисту прав мігрантів, укладання міжнародних договорів та протидії нелегальній міграції) знаходимо «створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів та членів їхніх сімей». Реінтеграції присвячено окрему статтю Закону (ст. 14), визначено центральний орган виконавчої влади, на який покладено відповідальність за реінтеграцію трудових мігрантів – Міністерство соціальної політики України.

Таким чином, було зроблено перший крок щодо формування політики та законодавства у сфері повернення та реінтеграції мігрантів. Водночас, попри важливість внесення відповідної норми до Закону, порядок її імплементації залишається не зрозумілим. Закон «Про зовнішню трудову міграцію» страждає на декларативність, не містить норм прямої дії. Його реалізація залежатиме від прийняття підзаконних актів, внесення змін у чинне законодавство. Враховуючи широкий спектр потреб мігрантів, які

⁹Про зовнішню трудову міграцію. Закон України від 5. 11. 2015 р. №761-19 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/761-19>

повертаються, це доволі об'ємна робота, яка потребуватиме немалих зусиль і часу.

Допомогти у її виконанні може зарубіжний досвід. Найбільш цікавими для України видаються здобутки держав, які, як і Україна, активно працювали над удосконаленням своєї міграційної політики в ході просування до безвізового режиму з ЄС (Грузія, Молдова, країни Західних Балкан).

Грузія. Відповідно до результатів перепису населення 2014 р. чисельність мешканців Грузії з моменту проведення попереднього перепису в 2002 р. зменшилася на 600 тис. осіб і становить 3,7 млн. Тому в Міграційній стратегії Грузії на 2016-2020 рр. вказується на особливе значення сприяння поверненню на батьківщину громадян, які перебувають за кордоном, та їхню реінтеграцію. Цьому присвячено окремий розділ стратегії¹⁰.

Координація діяльності різних відомств у сфері реінтеграції поверненців забезпечується робочою групою, створеною Державною комісією у справах міграції, до складу якої входять представники міністерств юстиції, освіти та науки, праці, охорони здоров'я та соціального захисту, економіки та сталого розвитку, сільського господарства та офісу державного міністра у справах діаспори. До робочої групи включено також представників міжнародних та неурядових організацій.

Головну відповідальність за реінтеграцію поверненців покладено на Міністерство у справах внутрішніх переміщених осіб з окупованих територій, розселення та біженців, в структурі якого створено відділ міграції та репатріації у складі 5 осіб.

У 2015 р. урядом розпочато реалізацію програми «Реінтеграційна допомога повернутим грузинським мігрантам», тобто таким, які передані по реадмісії, або прибули внаслідок рішень про повернення, прийнятих щодо них компетентними органами країни перебування. На її виконання з державного бюджету було виділено 400 тис. ларі в 2015 р. (161 тис. доларів),

¹⁰ Migration Strategy of Georgia 2016-2020 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://migration.commission.ge/files/migration_strategy_2016-2020.pdf

600 тис. в 2016 р. (243 тис. доларів)¹¹.

Надання послуг поверненням відбувається у співпраці з неурядовими організаціями, які отримують урядові гранти на цю діяльність на конкурсній основі. У Міністерстві у справах ВПО, розселення та біженців розроблено і затверджено наказом процедуру видачі таких грантів, створено комісію з розгляду пропозицій НУО. На неї покладена також оцінка результатів укладених між міністерством та НУО угод.

У рамках програми гроші спрямовуються на надання поверненням таких послуг: зустріч в аеропорту осіб із особливими потребами; підтримка соціальних мікро бізнес-проектів (від 500 до 3000 ларі); забезпечення, за потреби, тимчасовим житлом; фінансування професійного навчання; сприяння оплачуваному стажуванню строком до 3-х місяців; надання медичних послуг особам з серйозними хронічними захворюваннями, у т.ч. психологічної реабілітації; юридичні консультації. Вартість кожної послуги не може перевищувати 1000 ларі (приблизно 400 доларів).

У 2015 р. допомогу з реінтеграції від уряду отримали 108 осіб. 36 з них було профінансовано бізнес-ідеї на суму до 3 тис. ларі (1,2 тис. доларів), 31 особа отримала медичну допомогу. 17 осіб пройшли оплачуване стажування, а 16 – професійне навчання.

Мігранти можуть брати участь у програмі: якщо йдеться про громадян Грузії, або осіб без громадянства, які постійно проживали в країні; якщо щонайменше рік особа перебувала за кордоном нелегально, або клопоталася там про притулок, або користувалася тимчасовим гуманітарним захистом; якщо з моменту її повернення до Грузії пройшло менше року.

Програма не розрахована на мігрантів, які виїздили за кордон легально з метою навчання чи виконання трудового контракту. Разом із тим у майбутньому, як це зазначено в Міграційній стратегії Грузії на 2016-2020 рр., адресну групу буде розширено, передусім, за рахунок висококваліфікованих

¹¹ Правительство выделяет средства из госбюджета в размере 600 тыс. лари на реинтеграцию грузинских мигрантов, желающих вернуться на родину.

[Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://sputnik-georgia.ru/society/20160302/230435249.html>

мігрантів, зокрема, випускників зарубіжних університетів.

Допомогою в рамках державної програми не можуть користуватися також бенефіціарії інших програм з реінтеграції, зокрема програм, що здійснюються МОМ, яка за підтримки Єврокомісії з 2014 р. реалізує Програму з реінтеграції, розраховану до 2017 р. Її зміст аналогічний до урядової. А так звані центри мобільності, які надають відповідні послуги, розташовані у приміщенні Міністерства у справах ВПО, розселення та біженців та ще в трьох регіонах країни. Бюджет програми становить 375 тис. євро. Після її завершення Міністерство перебере на себе функції центрів мобільності та забезпечить їх виконання. Процес підпорядкування центрів Міністерству розпочався наприкінці 2016 р.

До 2020 р. намічено також запуснути механізм оцінки кількості та потреб поверненців для визначення адекватного державного фінансування, удосконалити методи їх реєстрації, водночас із покращанням програм реінтеграції нелегальних мігрантів розробити програми для тих, хто перебував за кордоном на легальних засадах, розширити доступ поверненців до програм підвищення кваліфікації та перекваліфікації, а також процедур визнання професійних навичок, набутих неформальним шляхом.

Досвід Грузії доводить, що попри обмежені фінансові можливості, зацікавленість держави у поверненні співгромадян на батьківщину дає змогу успішно проводити відповідну політику, спираючись на міжнародну допомогу і розвиваючи поступово власну спроможність для досягнення мети.

Молдова. Від 400 до 700 тис. громадян працюють за кордоном, перекази мігрантів сягають 25 % ВВП країни, понад 60 % заробітчани декларують бажання повернутися. Наразі поверненці, за оцінками, становлять 2,6 % дорослого населення країни. Понад третина з них є безробітними, або зайнятими лише на тимчасових сезонних роботах. В особливо несприятливій ситуації опинилася молодь¹².

¹² New ILO study to help the reintegration of return labour migrants [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ilo.org/budapest/information-resources/press-releases/WCMS_238623/lang--en/index.htm

У зв'язку з цим питання повернення та реінтеграції мігрантів включено до національної стратегії розвитку і знайшло висвітлення у стратегічних документах, планах та програмах в значущих для розвитку країни сферах. Зокрема, про це йдеться в Національній стратегії політики зайнятості робочої сили на 2007-2015 роки, Національній стратегічній програмі демографічної безпеки Республіки Молдова (2011-2025 рр.).

Питанню повернення приділено помітне місце в Національній стратегії в області міграції та притулку на 2011-2020 рр.¹³ У ній сформульовано три основні цілі: сприяння поверненню працівників-мігрантів та їхній економічній і соціальній реінтеграції; створення системи даних про поверненців, їхні здібності та потреби; укріплення законодавчої бази і запровадження заходів з реінтеграції молдавських громадян, які повернулися добровільно або відповідно до угоди між ЄС і Молдовою.

Для реалізації цих цілей Стратегією передбачено низку конкретних заходів, зокрема: 1) надання мігрантам інформації про можливості повернення, потреби молдовського ринку праці, доступу до освіти, банківського кредитування тощо; 2) розробку програм із професійної підготовки та розвитку підприємницьких здібностей для працівників-мігрантів, які повернулися; підтримку реінтеграції поверненців шляхом консультування, визнання отриманої під час роботи за кордоном кваліфікації, ініціювання відкриття власного бізнесу; 3) реалізацію спільних з країнами перебування мігрантів ініціатив, які б сприяли поверненню працівників-мігрантів на ринок праці в Молдові; розробку і розвиток у співпраці з країнами, які приймають мігрантів, програм із залучення коштів мігрантів в інвестиційні проекти, розробку механізмів інвестування зароблених мігрантами коштів в економічну діяльність; 4) сприяння добровільному поверненню мігрантів; 5) диверсифікацію моделей участі мігрантів в

¹³ Об утверждении Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020 годы). Постановление Правительства №. 655 от 08.09.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=340066&lang=2>

поповненні соціальних фондів з метою забезпечення соціальної безпеки працівників-мігрантів; б) розробку спеціальних програм з реінтеграції найбільш незахищених категорій, таких, як неповнолітні, матері-одиначки, особи з обмеженими можливостями тощо.

З метою реалізації цих положень 2014 р. постановою уряду Молдови було затверджено План дій на 2014-2016 роки з підтримки реінтеграції громадян, які повертаються з-за кордону. План передбачає заходи за такими напрямками: удосконалення законодавства з метою спрощення реінтеграції мігрантів; розвиток інституційної бази для сприяння реінтеграції поверненців; розвиток їх інформаційного забезпечення; спрощення інтеграції на ринку праці; розвиток підприємницьких навичок мігрантів; підтримка поверненців у доступі до освітніх, медичних, соціальних послуг; підтримка інвестиційних сільськогосподарських проектів; розвиток державно-приватного партнерства для вирішення відповідних проблем.

При Національному агентстві зайнятості населення планується створити Службу сприяння працівникам-мігрантам на ринку праці Республіки Молдова (50 службовців). В інформаційній системі Міністерства праці, соціального захисту та сім'ї створено спеціальну підсистему. У складі Міністерства працює відділ міграційної політики, а також управління з трудової міграції та відділ працевлаштування за кордоном. З 2010 р. у Національному агентстві зайнятості поверненці реєструються як окрема категорія осіб, які перебувають у пошуках роботи.

У співпраці з міжнародними організаціями здійснюється низка заходів щодо стимулювання використання коштів, зароблених мігрантами за кордоном, в інтересах розвитку економіки країни. Головним інструментом досягнення цієї мети є програма PARE 1+1, що стартувала 2010 р. строком на п'ять років, проте рішенням уряду продовжена до 2018 р. Крім інформаційної складової, консультування поверненців та одержувачів грошових переказів з-за кордону, проект передбачає спрощення доступу цієї категорії населення до фінансових ресурсів, необхідних для започаткування

бізнесу. Його учасники на кожний вкладений у бізнес лей можуть отримати лей від проекту, максимальна сума безповоротного гранту – 200 тис. леїв (приблизно 10 тис. дол. США). Для участі у проекті необхідно надати підтвердження закордонного походження коштів – трудовий контракт, довідку про зарплату або дохід, виписку із банківського рахунку тощо. Тому проект, крім іншого, сприяє спрямуванню коштів мігрантів офіційними каналами. На фінансування PARE 1+1 у 2015 р. було спрямовано 30 млн лей, а в 2016 р. – 40 млн.

За час реалізації програми станом на квітень 2016 р. обсяг інвестицій в економіку Молдови сягнув 340 млн леїв (23 млн доларів США). Сума виділених грантів становила 128 млн леїв (8,8 млн доларів США). Тобто кожний лей, витрачений на підтримку реінтеграції мігрантів, залучив в економіку 2,7 лея додаткових коштів. Приблизно половину вкладено в розвиток уже існуючого бізнесу, а половину витрачено на започаткування нового. Усього профінансовано 717 проектів, 207 з яких засновані жінками, 385 – молодими людьми до 35 років. Більшість бізнес-проектів реалізовано в сільському господарстві, приблизно чверть – у виробництві, ще чверть – у сфері послуг. Завдяки програмі 380 громадян повернулися на батьківщину (близько половини з Італії, 10 % – з Росії). Було створено 1336 робочих місць¹⁴.

Упродовж 2010-2014 рр. програма PARE 1+1 отримувала підтримку Європейської комісії. Фінансування програми до 2018 р. буде здійснюватися за рахунок бюджетної підтримки, що надається ЄС для створення зони вільної торгівлі з Молдовою.

Досвід Молдови доводить, що підтримка реінтеграції мігрантів, які повертаються, має значний потенціал для пожвавлення економіки, варта бути включеною в національну стратегію розвитку. Надбанням Молдови є вочевидь також результативна співпраця з країнами призначення

¹⁴ Каждый лей, выделенный программой PARE 1+1, привлек 2,7 лея в экономику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://point.md/ru/novosti/ekonomika/kazhdij-lej-videlennij-programmoj-pare-11-privlek-27-leya-v-ekonomiku>

працівників-мігрантів, залучення донорських коштів для здійснення програм з реінтеграції.

Албанія. За оцінками, за кордоном перебуває понад 27 % населення Албанії. Основними країнами призначення є Італія та Греція. Мета міграції майже стовідсотково – працевлаштування. Серйозною проблемою є вплив мізків. Країну залишили 45 % науково-викладацьких кадрів.

Щорічно з різних причин до Албанії повертаються приблизно 60 тис. мігрантів. Проте недобровільне повернення переважає, оскільки значна частина албанських мігрантів перебувають за кордоном у нерегульованому становищі.

Міграційна політика включена до стратегії розвитку країни і спрямована на мінімізацію негативних наслідків та максимізацію вигод від міграції для особи і держави. Вона займає помітне місце в процесі євроінтеграції та просування до безвізового режиму з ЄС. Її основними цілями, як це зазначено в Національній стратегії міграційної політики, є запобігання нерегульованій міграції, сприяння добровільному поверненню мігрантів на батьківщину, використання міграції в інтересах розвитку.

У 2006 р. було прийнято закон «Про еміграцію громадян Албанії з метою працевлаштування», де визначено обов'язки органів влади щодо мігрантів, у т.ч. у сфері повернення та реінтеграції. За законом поверненці мають право на безкоштовне отримання інформації та консультацій, необхідних документів. Вони та члени їхніх родин звільняються від сплати митних зборів та податків на ввезене рухоме майно та розумну кількість інструментів і матеріалів, необхідних для здійснення трудової діяльності. Органи влади зобов'язані сприяти реінтеграції мігрантів шляхом розробки відповідних бізнес-проектів, заходів із працевлаштування, навчальних програм.

Формування політики і практики реінтеграції розпочалося в Албанії з проведення досліджень, які дали змогу визначити кількісні та якісні характеристики зворотних мігрантів, спектр їхніх потреб та інституції, які

могли б допомогти в їх задоволенні. Вони проводилися у співпраці з МОМ та за фінансової підтримки Євросоюзу.

Наприкінці 2010 р. було ухвалено Стратегію реінтеграції громадян Албанії, які повертаються, на період 2010-2015 рр., що було однією з умов отримання безвізового режиму з ЄС¹⁵.

Основне завдання, як це визначено в Стратегії, полягає у забезпеченні сталого, тривалого повернення шляхом підтримки процесу реінтеграції незалежно від форми повернення (примусове чи добровільне).

Його реалізація відбувається на основі кількох принципових положень. По-перше, позитивна дискримінація поверненців у порівнянні з немігрантами не допускається. Основна форма підтримки полягає в інформуванні мігрантів, які повертаються, та забезпеченні їхнього доступу до соціальних послуг, на які мають право всі громадяни країни, а не у запровадженні специфічних послуг для цієї категорії населення. Разом із тим спеціальні послуги надаються визначеним законодавством групам, а саме: жертвам торгівлі людьми, неповнолітнім, особам, які потрапили у скрутну економічну ситуацію, представникам ромської меншини. Їх надання можливе також у рамках проектів, що фінансуються різними донорами. По-друге, серед принципів реінтеграції добровільність; використання існуючих адміністративних структур та їх удосконалення; посилення координації між державними органами та розвиток співпраці з недержавними акторами; врахування гендерного аспекту реінтеграції.

При розробці заходів з реінтеграції враховується неоднорідність поверненців, їх умовно поділено на три групи, потреби яких відрізняються: потенційні інвестори, кваліфіковані особи, некваліфіковані особи.

У Стратегії реінтеграції громадян Албанії, які повертаються, було сформульовано такі завдання:

- створення централізованої та періодично оновлюваної бази даних

¹⁵ Strategy on Reintegration of Returned Albanian citizens 2010-2015 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.esiweb.org/pdf/schengen_whitelist_project_Strategy%20on%20Reintegration%20of%20Returned%20Albanian%20Citizens%202010-2015.pdf

про поверненців з метою отримання даних щодо їхніх соціально-демографічних характеристик та потреб;

- покращання міжвідомчої координації та інформаційного обміну, зокрема, розробку спільних для різних відомств інструкцій;
- удосконалення законодавства з метою забезпечення кращого доступу до послуг з реінтеграції, передовсім для маргіналізованих груп;
- визначення можливостей для професійного навчання поверненців, а також використання ними набутих за кордоном навичок;
- забезпечення включення дітей мігрантів до навчального процесу на батьківщині;
- посилення інституційної спроможності з реінтеграції;
- заохочення поверненців до інвестиційної діяльності, передовсім у сільських регіонах;
- розвиток співпраці з громадськими організаціями.

На виконання Стратегії розроблено конкретний План дій.

Ключовим органом виконавчої влади, відповідальним за питання реінтеграції, є Міністерство праці, соціальних справ та рівних можливостей. У його складі працює директорат міграційної політики, повернення та реінтеграції.

Активно діє у сфері реалізації міграційної політики Національна служба зайнятості. Вона має свої місцеві та регіональні відділення, де створено спеціальні структури – міграційні підрозділи – для надання інформації потенційним мігрантам, які бажають на законних підставах виїхати на роботу за кордон, а також мігрантам, які повертаються. Їхнє завдання проінтерв'ювати та зареєструвати тих, хто добровільно звертається, надати поверненням всю необхідну інформацію, спрямувати їх, за потреби, до інших державних органів або неурядових структур, які надають допомогу. Упродовж перших двох років роботи міграційних підрозділів було зареєстровано 1,7 тис. поверненців. 15 % зареєстрованих отримали фінансову допомогу, 16 % було направлено на навчання. Понад третина мігрантів, які

повернулися, звернулися за медичною допомогою. Причому, як вважають експерти, саме отримання безкоштовних медичних послуг, а не бажання працевлаштуватися, було основним мотивом для реєстрації у службі зайнятості¹⁶.

На Міністерство закордонних справ та дипломатичні представництва країни за кордоном покладено інформування і, за потреби, документування поверненців. Важлива роль належить Міністерству внутрішніх справ, до складу якого входить прикордонна служба. До обов'язків прикордонників, які здійснюють прийом/передачу осіб по реадмісії, належить проведення інтерв'ю з поверненцями з метою виявлення серед них жертв торгівлі людьми та ошуканих переправниками, надання гуманітарної допомоги, забезпечення транспортування до найближчого міського населеного пункту. Певні функції щодо реінтеграції мігрантів, що повертаються, виконуються органами охорони здоров'я, освіти, соціального захисту тощо.

Албанія є прикладом неможливої країни, яка, однак, докладала значних зусиль для забезпечення реінтеграції зворотних мігрантів. Використання з цією метою уже наявних державних структур, розвиток координації між різними відомствами, окрема увага до найбільш вразливих категорій поверненців є цінними надбаннями досвіду Албанії.

Висновки та рекомендації

Відповідно до Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», Національного плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму Україна має сприяти поверненню та реінтеграції громадян, які повертаються на Батьківщину, у т.ч. за процедурою добровільного повернення або в порядку реадмісії. Однак політика повернення та реінтеграції поверненців залишається несформованою, декларації щодо підтримки повернення мігрантів

¹⁶ Grazhdani T. Institutionalizing Assistance to Returning Migrants: Lessons Learned from the Albanian Experience [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eujournal.org/index.php/esj/article/viewFile/2029/1941>

потребують конкретизації, створення належних механізмів імплементації.

При розробці політики повернення варто врахувати зарубіжний досвід, передовсім держав, які нещодавно отримали безвізовий режим з ЄС, здійснивши належні реформи, у т.ч. й у сфері управління міграцією. Аналіз цього досвіду дає підстави для низки висновків:

- Формування політики реінтеграції великою мірою розпочалося внаслідок зовнішньополітичного тиску з боку країн, звідки повертаються мігранти, зацікавлених у сталому поверненні та запобіганні у подальшому нелегальному в'їзду. Проте з часом розбудова політики повернення забезпечувалася усвідомленням потенціалу міграції для розвитку. У зв'язку з цим дія програм реінтеграції, що первісно охоплювала лише реадмісованих осіб, поступово розширювалася, відповідні заходи спрямовувалися не лише на примусово повернутих, а й на інші категорії мігрантів. Питання повернення включалося в стратегії розвитку, розглядалося як одна із іманентних складових міграційної політики.

- Зазвичай плани та програми з реінтеграції переслідували дві основні цілі: надати допомогу мігрантам, які перебувають у скрутному становищі; стимулювати ефективне використання коштів успішних мігрантів, які здатні забезпечити власну зайнятість, створити робочі місця для членів сім'ї та інших громадян. Про особливі привілеї цієї групи населення не йшлося. Реалізація програм повернення мала відповідати інтересам і мігрантів, і громад, куди вони поверталися, що забезпечувало їм громадську підтримку, сприяти розвитку держави в цілому.

- Програми з реінтеграції зазвичай передбачали: належне інформування поверненців; покращання їхніх позицій на ринку праці через підвищення кваліфікації та перекваліфікацію, визнання здобутих за кордоном професійних навичок; забезпечення доступу мігрантів до медичних та освітніх послуг. У деяких країнах надавалася безпосередня допомога у відкритті власного бізнесу шляхом спрямування у виробництво накопичених мігрантами під час перебування за кордоном коштів, надання безповоротних

грантів чи пільгових кредитів, податкових пільг. Враховувалися також потреби членів сімей мігрантів, зокрема програми з реінтеграції містили заходи зі сприяння продовженню освіти дітей.

- Відповідальність за реалізацію відповідних програм покладалася переважно на органи виконавчої влади, до компетенції яких належить сфера праці та соціального захисту. У їх структурі створювалися спеціальні підрозділи, або ж, принаймні, визначалися відповідальні особи. Формувався механізм координації діяльності з іншими урядовими органами (консульськими установами за кордоном, прикордонниками, органами охорони здоров'я, освіти тощо) та неурядовими організаціями, яким делегувалися повноваження щодо надання допомоги поверненим, у формі міжвідомчих комісій, робочих груп.

- Розробка та реалізація політики повернення відбувалася в рамках тісного співробітництва з міжнародними організаціями та країнами, звідки повертаються мігранти. Технічна і фінансова допомога забезпечували підвищення спроможності органів влади щодо проведення заходів з реінтеграції, розробку відповідних політичних документів та необхідного законодавства, реалізацію конкретних програм. Проте поступово, з налагодженням відповідних механізмів, держави перебирали на себе їх фінансування.

- Передумовою розробки стратегічних планів та конкретних програм було проведення наукових досліджень, спрямованих на оцінку чисельності мігрантів, які повертаються, з'ясування їхніх соціально-демографічних характеристик, причин та мотивів повернення, проблем, з якими вони стикаються на батьківщині, та потреб, у задоволенні яких їм необхідна підтримка.

З метою формування політики повернення та реінтеграції мігрантів та виконання відповідного законодавства України (ст. 14 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію»), міжнародних зобов'язань, а також зважаючи на зарубіжний досвід видається доцільним:

1. Доповнити Положення про Мінсоцполітики України щодо функції з реінтеграції мігрантів, які повертаються, покласти їх виконання на структурний підрозділ міністерства, який відповідає за питання трудової міграції.

2. Створити при Мінсоцполітики України постійно діючу міжвідомчу робочу групу з розробки пропозицій щодо формування політики у сфері реінтеграції мігрантів, які повертаються, та організації її виконання.

3. Визначити в центральних органах виконавчої влади, дотичних до питань реінтеграції поверненців, місцевих органах Служби зайнятості та Пенсійного фонду України, а також обласних державних адміністраціях регіонів, звідки відбувається наймасовіша трудова міграція за кордон, контактних осіб/відповідальні підрозділи, на які покласти питання реінтеграції поверненців.

4. Розробити та затвердити спільним наказом зацікавлених відомств алгоритм дій державних службовців, які здійснюють прийом/передачу громадян через Державний кордон України (реадмісію), у разі передачі в Україну громадян, які належать до вразливих категорій і потребують допомоги (інваліди, люди похилого віку, неповнолітні, вірогідні жертви торгівлі людьми чи ошуканства, особи, які належать до ВПО).

5. Налагодити співпрацю з НУО, які надають допомогу, особливо у прикордонних регіонах.

6. Розробити пропозиції щодо створення за рахунок коштів Державного бюджету, міжнародних донорів спеціального фонду для надання термінової допомоги особам, примусово повернутим в Україну, які належать до вразливих категорій і потребують допомоги.

7. Розробити та оформити спільним наказом задіяних відомств процедури накопичення, оновлення та поширення інформації, необхідної мігрантам для підготовки та здійснення повернення на Батьківщину (документи, які необхідно підготувати ще в країні перебування, митні та прикордонні правила, процедури відновлення документів, продовження

освіти, працевлаштування та започаткування власної справи, оформлення пенсії, контактні адреси та телефони тощо). Забезпечити розміщення цієї інформації на офіційному сайті Мінсоцполітики України та її постійне оновлення.

8. Підготувати буклет, який би містив необхідну для поверненців інформацію, забезпечити його поширення в консульствах України за кордоном, культурних центрах та національно-культурних об'єднаннях українців у країнах перебування, на пунктах перетину кордону України тощо.

9. Розробити порядок безмитного ввезення мігрантами, які повертаються після тривалого перебування за кордоном, особистого майна, а також засобів виробництва та товарів виробничого призначення з метою започаткування/розвитку власної справи або для сільськогосподарського виробництва.

10. Вивчити питання щодо можливостей покращення умов для переказу трудовими мігрантами грошових коштів з-за кордону, сприяння здешевленню переказів, зокрема щодо звільнення від комісійної винагороди переказів трудових мігрантів

11. Розробити і затвердити процедури визнання документів і періодів навчання з метою забезпечення продовження навчання дітей поверненців в установах середньої та професійно-технічної освіти. Запровадити за потреби додаткові заняття з української мови, інших предметів для таких дітей. Розвивати можливості дистанційної освіти дітей мігрантів. Удосконалити нормативно-правові акти України щодо підтвердження результатів неформального навчання трудових мігрантів, які повертаються на Батьківщину.

12. При проведенні чергового обстеження населення України з питань трудової міграції окрему увагу приділити поверненцям. На основі отриманих даних сформувавши профіль зворотного мігранта, його проблем і

потреб, як основи для подальшого удосконалення та корегування державної політики щодо повернення та реінтеграції.

13. Ініціювати переговори з зацікавленими країнами перебування українських мігрантів щодо розробки та реалізації спільних програм циркулярної міграції, повернення та реінтеграції українських мігрантів на Батьківщині.

Відділ соціальної безпеки

(О.А. Малиновська)