

ЗОВНІШНЯ МІГРАЦІЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ РЕАГУВАННЯ

Анотація

Окреслено місце міграційних питань в процесі євроінтеграції України, вказано на результати реформ у сфері управління міграціями, здійснених в ході візового діалогу з ЄС, проаналізовано вірогідні зміни в міграційній поведінці українців внаслідок поглиблення євроінтеграційних процесів, пов'язані з ними виклики та загрози, запропоновано заходи, спрямовані на подальше удосконалення міграційної політики України.

ЗОВНІШНЯ МІГРАЦІЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ РЕАГУВАННЯ

1. Питання управління міграціями в Угоді про асоціацію України з ЄС та у візовому діалозі

Серед принципів асоціації України з ЄС основне місце належить демократії та повазі до прав людини, тобто у т.ч. й до права на свободу пересування. Відповідні питання висвітлено у Розділі III Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹, де йдеться про співробітництво у сфері міграції, надання притулку та прикордонного контролю, мобільності робочої сили та руху осіб. Крім того в Угоді містяться положення про запровадження безвізового режиму після створення належних умов для врегульованого й безпечного руху громадян.

Управлінню міграцією присвячено ст.16 Угоди, де, зокрема, зазначається, що сторони підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції, як легальної, так і нелегальної, у т.ч. незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми. Спільно запроваджена політика щодо боротьби з нелегальною міграцією має носити превентивний характер, бути спрямованою на боротьбу з організованими злочинними групами, що займаються незаконним переправленням мігрантів та торгівлею людьми, а також на захист жертв таких злочинів.

Важливо підкреслити, що Угодою передбачено включення проблемних питань міграції до національних стратегій економічного та соціального

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

розвитку регіонів, звідки походять мігранти, спрямування зусиль на подолання причин виникнення міграції.

У сфері притулку Угода націлює Україну на забезпечення практичних аспектів реалізації міжнародно-правових домовленостей щодо захисту біженців, повагу до принципу «невислання», гарантії прав і свобод, інтеграцію іноземців, які проживають в країні на законних підставах.

Статтею 17 громадянам України, які на законних підставах працевлаштовані в ЄС, гарантовано захист від будь-якої дискримінації на підставі громадянства стосовно умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами відповідної держави-члена. Водночас, таке ж ставлення очікується й від України стосовно працівників-мігрантів з країн ЄС, які на законних підставах працюють на її території.

Угода не передбачає розширення прав українців на працевлаштування в ЄС. Проте у відповідності до ситуації на ринку праці країн-членів наявні можливості доступу до зайнятості для українців, надані державами-членами згідно з двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені. Держави-члени, які відповідних угод з Україною не уклали, повинні вивчити можливість їх укладання.

Необхідно підкреслити, що співробітництво України та ЄС у сфері міграції розпочалося задовго до підписання Угоди про асоціацію (2014). Експертиза міграційного законодавства, допомога в підготовці кадрів, обмін інформацією, технічна та матеріальна допомога ЄС були важливими чинниками відчутного покращання прикордонного та імміграційного контролю, значного скорочення потоку нелегальної міграції, створення умов для надання притулку, розбудови всієї системи управління міграційними процесами. Центральне місце управління міграцією займало в ході візового діалогу між Україною та ЄС, який 2017 р. завершився набуттям безвізового режиму поїздок громадян України до Європейського союзу.

План дій з лібералізації візового режиму було надано Україні в листопаді 2010 р.² Його другий розділ включав підрозділи «Управління міграцією» та «Політика притулку». Міграційної проблематики стосувалася й низка пунктів четвертого розділу, присвяченого фундаментальним правам, зокрема, свободі пересування та боротьбі з дискримінацією. План передбачав схвалення національної стратегії управління міграцією, створення ефективної інституційної структури з управління міграційними процесами, удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. Складовою Плану дій була й розробка політичних засад та законодавства щодо притулку у відповідності з міжнародно-правовими стандартами та стандартами ЄС, а також запровадження заходів з реінтеграції громадян України, які повертаються.

2. Удосконалення управління міграціями в Україні як складова євроінтеграційних процесів

У міграційній сфері було досягнуто відчутних успіхів з виконання завдань, що випливали з домовленостей з ЄС, здійснено серйозний прорив в удосконаленні міграційного законодавства та управління міграцією. На першому етапі реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму створено Державну міграційну службу України, затверджено Концепцію Державної міграційної політики України, прийнято нові редакції законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту», ухвалено Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (2012)³, необхідний для оформлення громадянам документів для

² Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244813273

³ Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>; Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

виїзду за кордон з біометричними даними, що вимагаються для безвізового перетину кордону ЄС.

Значний і швидкий прогрес в остаточному виконанні вимог Плану дій спостерігався після 2014 р., незважаючи на надзвичайні обставини, в яких опинилася країна, та на зовнішні та внутрішні виклики, з якими вона стикнулася. Було досягнуто всі необхідні 144 критерії у сферах безпеки документів, боротьби з організованою злочинністю, міграції, управління кордонами, захисту прав та свобод людини. З метою їх реалізації ухвалено близько 150 законів та підзаконних актів.

Україні важливо, що створено умови для підвищення безпеки державного кордону та запровадження найкращих європейських практик інтегрованого управління ним. Це забезпечило позитивні результати з протидії нелегальній транзитній міграції. Попри відсутність контролю з боку держави на значному проміжку кордону з Росією, необхідність посилення охорони східного кордону, у тому числі й за рахунок передислокації підрозділів прикордонної служби на схід, ситуація на кордоні з ЄС залишилася контрольованою. Чисельність затриманих як нелегальні мігранти іноземців, як і осіб, переданих в Україну у відповідності до угоди про реадмісію з ЄС, скорочувалася.

З метою реалізації права громадян України на безвізові подорожі до ЄС запроваджено документи, що підтверджують громадянство України, в які імплантовано безконтактний електронний носій. Удосконалено держані електронні бази даних виданих документів, суттєво розвинуто структури з надання адміністративних послуг з метою створення належних умов для щонайширшого доступу громадян до оформлення біометричних паспортів, необхідних для безвізового подорожування до ЄС.

У листопаді 2015 р. парламент ухвалив Закон «Про зовнішню трудову міграцію», спрямований на регулювання трудової міграції та соціальний

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>; Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5492-17>

захист мігрантів. У ньому знайшли відображення не лише соціально-економічні, а й мовно-культурні, освітні потреби мігрантів. Вперше держава декларувала готовність сприяти поверненню мігрантів на Батьківщину та їхній реінтеграції в українське суспільство.

На виконання Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» Уряд розробив і затвердив своїм розпорядженням План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей, які повертаються в Україну. Удосконалено порядок ліцензування провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

Водночас лібералізовано порядок оформлення дозволів на тимчасове працевлаштування іноземців в Україні. Зокрема, передбачено можливість застосування праці іноземного фахівця за сумісництвом.

Вкрай важливо, що в процесі візової лібералізації було здійснено спробу концептуального оформлення цілей, принципів, напрямів міграційної політики держави, прийнято Концепцію державної міграційної політики України, про необхідність якої говорилося роками, проте рішучості у підготовці такого документу вочевидь не вистачало. Хоча її зміст наражався на заслужену критику, це стало поштовхом для подальшої роботи, результатом якої стало ухвалення 12 червня 2017 р. Кабінетом Міністрів України Стратегії державної міграційної політики України⁴, що має стати дороговказом для влади та суспільства в міграційній сфері й замінити недосконалу й застарілу Концепцію 2011 р.

Таким чином, діалог з візової лібералізації був ефективним інструментом з просування реформ у сфері управління міграцією. Завдяки йому розв'язано не лише проблеми, які були очевидні, проте роками не вирішувалися через брак політичної волі (наприклад, утворення Державної міграційної служби або законодавче визначення концептуальних підходів до міграційної політики держави), а й внесено до законодавства норми, які

⁴ Кабмін схвалив міграційну стратегію України до 2025 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: - <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2264881-kabmin-shvaliv-strategiu-migracijnoi-politiki-ukraini-do-2025-roku.html>

раніше законотворцями практично не обговорювалися, зокрема щодо повернення та інтеграції мігрантів.

3. Зміни міграційної поведінки українців під впливом євроінтеграційних процесів та пов'язані з цим ризики

За даними представництва Євросоюзу в Україні, за перший місяць функціонування безвізового режиму між Україною та ЄС ним скористалися майже 100 тис. українців⁵. За інформацією Державної міграційної служби України на початок липня 2017 р. видано 4 млн. 50 тис. біометричних паспортів, до кінця року планується оформити 2,4 млн таких документів.⁶ Таким чином, безвізовим режимом з Європою уже користуються численні українці, а невдовзі таку можливість матимуть понад 6 млн громадян.

Й до набуття безвізового режиму міжнародна мобільність населення у напрямку Євросоюзу була доволі високою і стабільно зростала. За даними соціологів, упродовж останніх двох років кожний десятий дорослий українець принаймні один раз відвідував країни ЄС. Причому третина з них виїжджали до Європи три або й більше разів. Основною метою подорожуючих був відпочинок (28%), з метою працевлаштування виїжджали 18%. Найчастіше подорожували до ЄС мешканці Західної України (19% дорослого населення)⁷.

З введенням безвізового режиму частка тих, хто має намір здійснити подорож до Європи, закономірно збільшилася – на 50%. Хоча найбільш поширеною метою тих, хто планує скористатися безвізовим режимом, є відпочинок, 23% респондентів заявили, що збираються виїхати до ЄС з метою працевлаштування⁸, чим обумовлені серйозні проблеми. Адже без віз

⁵<http://galinfo.com.ua/tags/%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B2%D1%96%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9+%D1%80%D0%B5%D0%B6%D0%B8%D0%BC/>

⁶ <https://nachasi.com/2017/07/06/biometrics/>

⁷ КМИС: для трудоустройства в ЕС собираются ехать 17% украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://mresearcher.com/2017/05/kmis-dlya-trudoustrojstva-v-es-sobirayutsya-ehat-17-ukraintsev.html> (Київським міжнародним інститутом соціології 10-20 лютого 2017 р. опитано 2040 респондентів по всій території України, крім окупованих територій)

⁸ Так само.

можна здійснювати лише короткочасні подорожі (до 90 днів упродовж 180 днів) з приватною метою (туризм, відвідання друзів чи родичів, пошук бізнес-партнерів, участь у семінарах, конференціях). Право на працевлаштування не передбачається. Тобто, використання українцями безвізового режиму для заробітків за кордоном може призвести до збільшення нелегальної трудової міграції, з якою пов'язані значні ризики для особи, а також вкрай негативні наслідки для країни, аж до призупинення безвізового режиму.

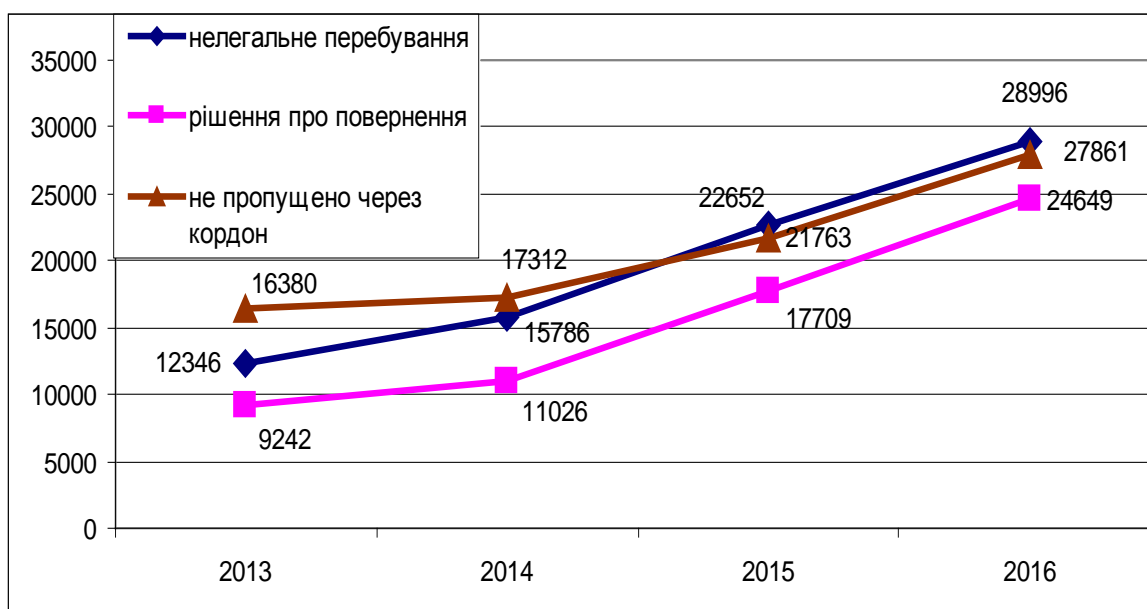
Варто нагадати, що в умовах гострої міграційної кризи, частина європейських політиків та громадськості висловлювали серйозні побоювання щодо можливого наростання масштабів міграції українців до Європи, передовсім нелегальної, після надання Україні безвізового режиму, що відчутно загальмувало безвізовий діалог. Ухвалено механізм призупинення безвізового режиму у разі перетворення країни, яка ним користується, на джерело міграційної загрози⁹. Візовий режим може бути призупинений, якщо: чисельність недопущених до в'їзду в ЄС, а також виявлених на території Євросоюзу порушників міграційного законодавства з числа громадян відповідної країни суттєво (на 50% і більше) і стабільно (щонайменше впродовж двох місяців) зростатиме; суттєво і стабільно зростатиме чисельність безпідставних клопотань про притулок; співпраця у сфері реадмісії, тобто повернення нелегальних мігрантів, погіршиться; спостерігатиметься суттєве збільшення кількості кримінальних злочинів, учинених громадянами безвізової країни.

Застосування останніх двох пунктів (співробітництво з реадмісії та злочинність) навряд чи загрожує Україні. Вона сумлінно співпрацює з ЄС у сфері реадмісії як власних громадян, так і громадян третіх країн, які нелегально потрапили до ЄС через Україну, а українські нелегальні мігранти в ЄС передовсім є трударями і аж ніяк не кримінальними елементами. Проте

⁹ Марциновський А. Як працюватиме призупинення безвізу: п'ять запобіжників, що чекатимуть на Україну// Європейська правда. – 17 лютого 2017 р. - <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/02/28/7062302/>

пункт щодо нелегалів вимагає посиленої уваги. Адже упродовж останніх років чисельність українських нелегальних мігрантів, виявлених на території ЄС, як і громадян України, не пропущених на територію Євросоюзу, відчутно зростала (рис.1).

Рис. 1. Чисельність громадян України, які нелегально перебували на території ЄС і були виявлені компетентними органами; щодо яких було прийнято рішення про повернення на Батьківщину; не пропущених на територію ЄС, осіб

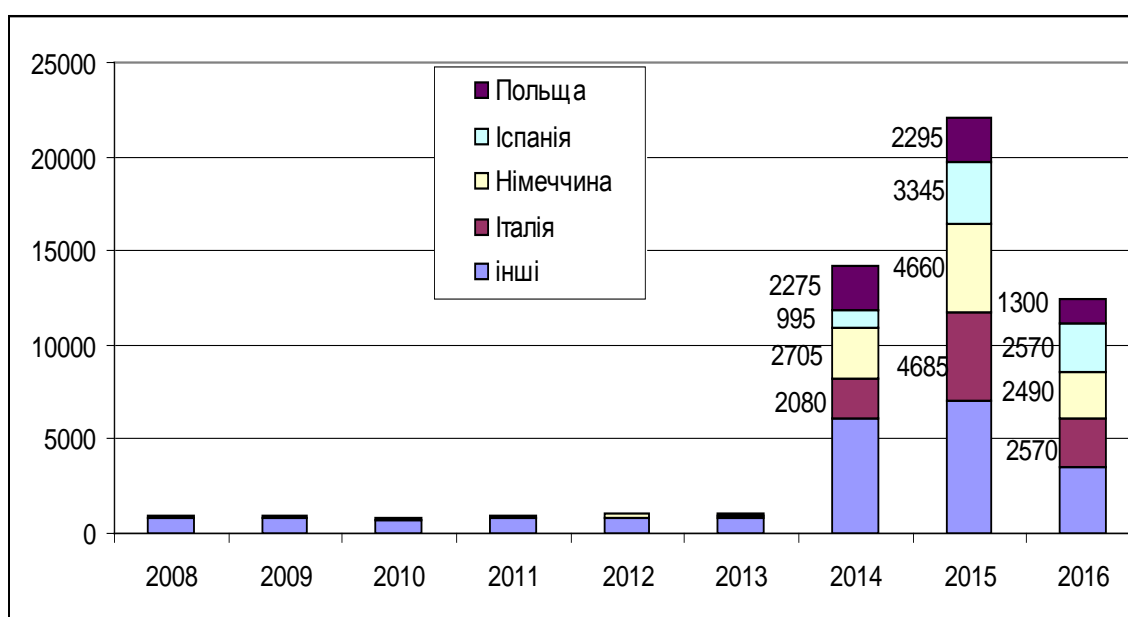


Джерело: Eurostat

Доволі серйозним є також пункт щодо збільшення чисельності біженців з України в країнах ЄС. Як свідчить досвід країн Західних Балкан та Молдови, безвіз, що спростив і здешевів поїздки до ЄС, розширив можливості для звернень за притулком, у т.ч. безпідставних. Подати відповідні клопотання змогли особи, які найвірогідніше отримали б відмови у разі звернення за візами. За даними Євростату, у 2016 р. у порівнянні з безвізовими часами, албанців, які клопоталися про притулок в ЄС, було в 16 разів більше, боснійців – вдвічі більше, молдаван – в сім разів більше.

Подібна ситуація не виключається й для України. Тим більше, що унаслідок російської агресії впродовж 2014-2015 рр. кількість українських шукачів притулку в Європі значно збільшилася (рис.2). Якщо раніше вона коливалася в межах однієї тисячі на рік, то в 2014 р. сягнула 14 тис., а в 2015 р. – 22 тис. осіб.

Рис.2. Чисельність клопотань про надання притулку, поданих громадянами України в країнах ЄС



Джерело: Eurostat

Разом з тим, необхідно підкреслити, що, на відміну від вихідців з інших країн, значна частина шукачів притулку з України на момент подання заяви перебувала на території ЄС легально, досить тривалий час, часто маючи дозволи на працевлаштування. Тобто, здебільшого шукачі притулку – це трудові мігранти, які зважаючи на ситуацію вдома не хотіли повертатися. На користь такого висновку й географія подання клопотань – передовсім країни, які є основними реципієнтами українських працівників (Італія, Німеччина, Іспанія, Польща).

Ця обставина дає змогу припустити, що безвізовий режим може призвести не до збільшення, а до зменшення кількості заяв про надання міжнародного захисту, поданих українцями, оскільки економічні мігранти дедалі менше будуть зацікавлені використовувати статус шукача притулку як можливість легально залишитися в ЄС¹⁰. Безперспективністю легалізації в такий спосіб, а також певною економічною та політичною стабілізацією в країні, пояснюється різке, майже вдвічі, скорочення чисельності поданих українцями клопотань про притулок у 2016 р. (12,5 тис.). Разом з тим, у разі загострення ситуації на сході України чисельність громадян, які звертатимуться за міжнародним захистом в Європі, знову може зрости.

Наростання нелегальної трудової міграції та подання заробітчанами безпідставних клопотань про притулок з метою легалізації в країні перебування не єдина загроза, з якою може стикнутися Україна в умовах поглиблення євроінтеграційних процесів. Як свідчать соціологічні опитування, головну небезпеку від поглиблення інтеграції України до ЄС її громадяни бачать у наростання еміграції з країни¹¹. Оскільки за рівнем життя наша держава значно поступається європейським сусідам, які до того ж стимулюють прибуття якісної та кваліфікованої робочої сили з-за кордону, необхідної для розвитку їх економік, еміграційні втрати населення цілком вірогідні.

Разом з тим, як показав досвід інших країн-сусідів ЄС, які тримають курс на євроінтеграцію, можливість безвізових поїздок активізувала міжнародну мобільність, проте не призвела до масового відпливу населення, а в деяких випадках навіть зменшила еміграцію. З одного боку, завдяки можливості вільно подорожувати зникла потреба в перебуванні за кордоном триваліший час, а з другого, на інтенсивність міграції впливало покращання ситуації на батьківщині в результаті активної співпраці й допомоги з боку ЄС.

¹⁰ Ярошевич М. Безвіз для українців – наслідки та виклики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://galinfo.com.ua/articles/bezviz_dlya_ukraintsiv__naslidky_ta_vyklyky_261904.html

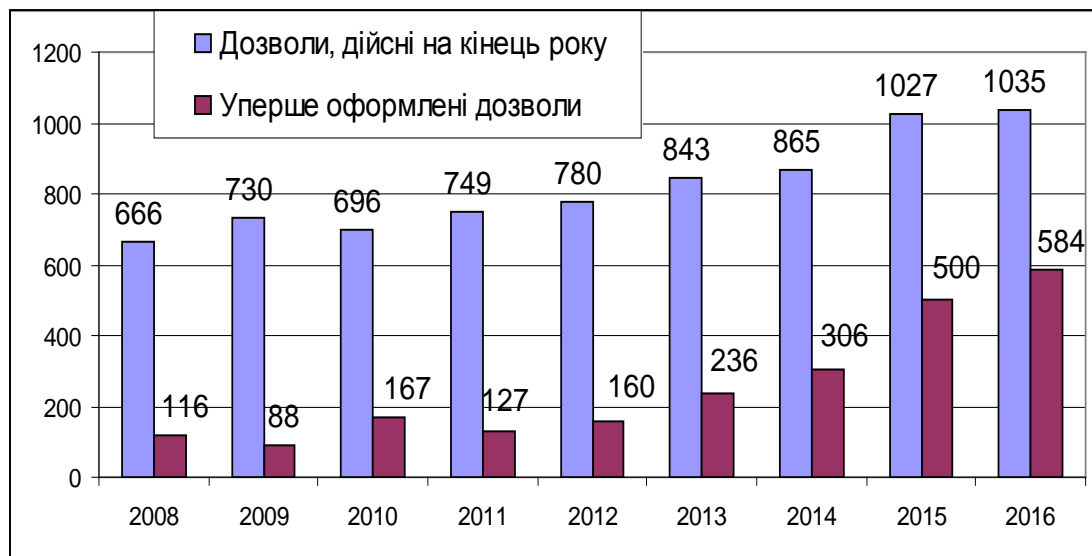
¹¹ Як українці розуміють євроінтеграцію: очікування та настрої суспільства/ Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/jak-ukrainci-rozumiyut-evrointegraciyu-ochikuvannja--ta-nastroi-suspilstva.htm>

Наприклад, за даними Євростату чисельність чинних на кінець року дозволів на перебування в країнах ЄС громадян Албанії в 2010 р., коли країна набула безвізовий режим, становила 874 тис., а на кінець 2016 р. – лише 478 тис., майже вдвічі менше. Після набуття в 2014 р. безвізового режиму дещо зменшилася також і чисельність громадян Молдови, які мають дозволи на перебування в країнах ЄС, – 183 тис. в 2016 р. проти 212 тис. в 2014 р.

Водночас не можна не зважати на те, що розширення завдяки безвізу можливостей подорожування створює сприятливі умови для ознайомлення із ситуацією, вивчення мови, для пошуків роботи, місця навчання, ділових партнерів за кордоном, а відтак спрощує виїзд до зарубіжної країни на триваліші строки. Це може призвести до інтенсифікації трудової, навчальної, а також і переселенської міграції. Тим більше, що вона й донині внаслідок економічних негараздів в Україні відбувалася доволі активно. За даними Євростату, останніми роками чисельність дозволів на перебування українців в країнах ЄС, чинних на кінець року, перевищила мільйон (рис.3), а вперше оформлених дозволів подвоїлася і сягнула півмільйона. І хоча більшість з цих дозволів є короткотерміновими, які оформлюються в Польщі для виконання сезонних робіт (на строк до 6 місяців впродовж календарного року), тенденція до зростання еміграції очевидна.

У зв'язку із додатковими можливостями для міжнародної мобільності є підстави очікувати також зміни у міграційній поведінці населення. На відміну від панівної дотепер моделі циркулярної міграції до сусідніх країн, зокрема, Польщі, що передбачає періодичні короткотермінові виїзди і повернення на Батьківщину і типова передовсім для прикордонних регіонів, поширення може набути більш тривала еміграція до інших європейських країн, які потребують робочої сили, і де заробітки суттєво вищі, ніж у Польщі, наприклад, до Чехії, Німеччини, Італії. Тим більше, що в цих країнах завдяки міграції попередніх років уже вкоренилися численні українські діаспори.

Рис.3. Чисельність вперше оформлених громадянам України дозволів на перебування в ЄС та дозволів, чинних на кінець року, тис.



Джерело: Eurostat

Варто зазначити, що чисельність громадян України, які мали в ЄС статус довготривалого мігранта, що надає всю повноту прав постійного мешканця, в 2008 р. становила лише 50 тис., а в 2015 р., за даними Євростат, уже 359 тис., тобто в 7 разів більше. Найбільше громадян України, які мають статус довоготривалого мігранта, нараховується в Італії – 154 тис., а також в Чехії – 77 тис., Іспанії – 56 тис., Польщі – 34 тис. І це без врахування тих українців, які вже набули громадянство країн перебування і не потребують документів, що надають іноземцям дозвіл на проживанням. Європейська статистика свідчить, що лише протягом 2015 р. 5 тис. громадян України набули громадянство Німеччини, по дві тисячі громадянство Італії, Португалії, Польщі, тисяча – громадянство Чехії.

Ще одним ризиком інтенсифікації міграції з України в напрямку ЄС видається помолодшання її складу, що зазвичай супроводжує спрощення процедур переїздів. Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва в червні ц.р., показало, що у вільному пересуванні Європою в першу чергу зацікавлені молоді люди до 30 років

(60% проти 39% в цілому, 21% для осіб старших 60 років)¹², що й закономірно. Саме ця категорія населення є найбільш мобільною, краще освіченою, із знанням іноземних мов. Саме молоді люди становлять більшість серед громадян, які оформлюють біометричні паспорти.

Молодь приваблює не лише подорожування, а й навчання, за кордоном. Як свідчать соціологи, при оцінюванні переваг євроінтеграції доступ до європейської освіти розглядається українцями як вагомий позитив – таку думку поділяє 61% респондентів¹³. Чисельність українських студентів в країнах ЄС стрімко зростає. Якщо десять років тому в ЄС навчалися трохи більше 10 тис. учнів та студентів-українців, то в 2015 р. їхня чисельність сягнула майже 43 тис. Лише протягом 2016 р. громадянам України було вперше оформлено 25,3 тис. дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою, з них 16,8 тис. в Польщі (рис.4).

Рис. 4. Чисельність вперше оформлених громадянам України дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою та дозволів, чинних на кінець року, тис.



Джерело: Eurostat

¹² Безвіз важливий для 39% українців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.volyn24.com/news/84945-bezviz-vazhlyvyj-dlia-39-ukrainciv>

¹³ КМИС: для трудоустројства в ЕС собираются ехать 17% украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://mresearcher.com/2017/05/kmis-dlya-trudoustrojstva-v-es-sobirayutsya-ehat-17-ukraintsev.html> (Київським міжнародним інститутом соціології 10-20 лютого 2017 р. опитано 2040 респондентів по всій території України, крім окупованих територій)

Враховуючи доволі вузькі можливості достойного працевлаштування молоді на Батьківщині, вкрай низькі заробітні плати початківців, еміграційні настрої серед молодих українців доволі поширені (за даними соціологічних служб, від 56 % молодих українців готові емігрувати¹⁴). Навчання за кордоном у багатьох випадках є кроком до подальшої еміграції. Адже значна частина громадян, які здобувають освіту в зарубіжних державах, не повертаються на Батьківщину після завершення навчання. За оцінками деяких експертів до 80%¹⁵.

Зважаючи на вкрай несприятливу демографічну ситуацію в країні, стрімке старіння її населення, інтенсифікація еміграції становить реальну загрозу для трудового та інтелектуального потенціалу нації, може перетворитися на реальний гальмівник економічного зростання.

Висновки та пропозиції

Таким чином, в процесі євроінтеграції досягнуто відчутних успіхів в удосконаленні управління міграціями в Україні, що було однією з умов для отримання безвізового режиму з ЄС. Разом з тим, набуття безвізу не може розглядатися як кінцева мета реформ. Крім іншого й тому, що досягнуті результати й надалі лишатимуться предметом спостереження з боку європейських партнерів. Відхід від них може призвести до призупинення безвізового режиму. Отже, посилена увага має приділятися імплементації прийнятих рішень, подальшому розвитку міграційної політики, її законодавчого та інституційного забезпечення. Оскільки законодавство ЄС постійно розвивається, цей процес має бути динамічним, відповідати як змінам, що відбуваються в Євросоюзі, так і нарощуванню здатності України запроваджувати європейські стандарти.

¹⁴ Перспективні українці дедалі частіше виїжджають закордон: статистика [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://svitua.com.ua/news/201701/2236-perspektyvni-ukrayinci-dedali-chastishe-vyyizhdzhayut>

¹⁵ Українські спеціалісти ідуть з України, щоби (не) повернутися [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nk.org.ua/obshchestvo/ukrayinski-spetsialisti-yidut-z-krayini-schobi-ne-povernutisya-91078>

Зростання міжнародної мобільності громадян завдяки набутих українцями можливостям безвізових подорожей до ЄС сприятиме поглибленню контактів між людьми, розвитку економічної та культурної співпраці, поглибленню політичного діалогу, прискоренню модернізації країни. Водночас воно може призвести до активізації міграційних процесів, що особливо ризиковано в умовах демографічної кризи. Тому поряд із забезпеченням належного функціонування безвізового режиму необхідно зосередитися на ліквідації причин міграції українців за кордон, передовсім фахівців, молоді.

Реальним запобіжником втрат людських ресурсів, спричинених еміграцією, може бути лише успішне реформування та розвиток України. Однак, доки країна залишається донором населення, засобами державної міграційної політики необхідно забезпечити законні та впорядковані міграційні переміщення, захистити права мігрантів, використати переваги та мінімізувати негативні наслідки міграції.

У зв'язку з цим видається доцільним:

1. Створити при Кабінеті Міністрів України постійно діючу міжвідомчу робочу групу для опрацювання питань удосконалення міграційної політики та законодавства України, підготовки відповідних пропозицій, обміну інформацією та координації діяльності різних відомств із залученням представників органів влади, громадянського суспільства, експертів.
2. Забезпечити постійний моніторинг міграційної ситуації загалом і наслідків набуття безвізового режиму з ЄС зокрема.
3. Розробити План реалізації Стратегії державної міграційної політики України до 2025 року. Забезпечити врахування міграційного компоненту при стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку держави, окремих регіонів та галузей.
4. Враховуючи, що в умовах безвізового режиму вірогідним у короткотерміновій перспективі є наростання трудової міграції за

кордон, розробити і затвердити план заходів з реалізації Закону України «Про зовнішню трудову міграцію».

5. Посилити управління міграціями інституційно, зокрема, відновити підрозділ, відповідальний за сферу трудової міграції в складі Мінсоцполітики, який наразі ліквідовано, ввести до штату дипломатичних установ в країнах, що є найбільшими реципієнтами української робочої сили, співробітників, відповідальних за аналіз ринку праці та ситуації працівників з України, надання їм необхідної допомоги (аташе з трудових та соціальних питань).
6. Зважаючи на ризики міграційних втрат населення, шукати взаємовигідні для України та європейських партнерів варіанти міграційних переміщень, зокрема, із застосуванням моделі циркулярної міграції, ініціювати разом із зацікавленими країнами ЄС розроблення відповідних програм.
7. Посилити захист інтересів громадян України, які проживають, працюють, навчаються за кордоном. Активізувати переговорний процес щодо укладення угод про соціальне та пенсійне забезпечення, забезпечити незаперечну реалізацію вже існуючих угод з країнами перебування українських трудових мігрантів, що набуває особливого значення в контексті проведення пенсійної реформи в Україні.
8. Зміцнювати взаємодію між державою та українською діаспорою, підтримувати громадські організації мігрантів, розвивати систему української освіти за кордоном, розробити Програму співпраці із закордонними українцями та громадянами України, які тимчасово працюють за кордоном.
9. Посилити увагу до питання повернення на Батьківщину та реінтеграції мігрантів, що є наразі найменш розвинутою складовою міграційної політики України. Зокрема, забезпечити мігрантів всією інформацією, яку вони потребують для підготовки та здійснення повернення на Батьківщину (документи, які необхідно підготувати ще

в країні перебування, митні та прикордонні правила, процедури відновлення документів, продовження освіти, можливості працевлаштування та започаткування власної справи, оформлення пенсії, контактні адреси та телефони тощо), розміщувати й постійно оновлювати таку інформацію на офіційному сайті Мінсоцполітики України, поширювати в консульствах України за кордоном, культурних центрах та національно-культурних об'єднаннях українців у країнах перебування, на пунктах перетину кордону України тощо.

10. Для спрощення та заохочення повернення розглянути можливість 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.
11. Вивчити і адаптувати зарубіжний досвід щодо залучення грошових переказів мігрантів на Батьківщину, їх ефективного використання.
12. У рамках співробітництва з ЄС та з використанням досвіду інших держав-сусідів (Молдова) запровадити для реемігрантів, які започатковують чи розвивають власний бізнес, програми надання безповоротних грантів за схемою 1+1 (1 грн. додаткового фінансування за рахунок донорських та державних коштів на кожну гривню інвестицій у малий бізнес, зароблену за кордоном).

О.А. Малиновська,
Відділ соціальної безпеки,
Національний інститут стратегічних досліджень,
серпень 2017 р.