

ДОБРОВІЛЬНА ЗВОРОТНА МІГРАЦІЯ: ДОСВІД КРАЇН ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ

В статті аналізується політика України щодо зворотних мігрантів: представників української діаспори, українських трудових мігрантів та молоді, яка навчається за кордоном. На основі досвіду країн ЄС обґрунтовується доцільність розробки державних заходів щодо повернення зазначених категорій.

Ключові слова: зворотна міграція, діаспора, трудові мігранти, мігранти пенсійного віку.

В статье анализируется политика Украины по отношению к обратным мигрантам: представителям украинской диаспоры, украинским трудовым мигрантам и молодежи, получающей образование за границей. Основываясь на опыте стран ЕС, обосновывается целесообразность разработки государственных мер в отношении возвращенных указанных категорий.

Ключевые слова: обратная миграция, диаспора, трудовые мигранты, мигранты пенсионного возраста.

In the article the author analyzes the policy of Ukraine in relation to return migrants: the Ukrainian diaspora, Ukrainian labor migrants and young people studying abroad. The expedience of development of specialized state policies toward return of the mentioned categories is justified based on the experience of the EU member states.

Key words: return migration, diaspora, labor migrants, older migrants.

Постановка проблеми. Зменшення кількості населення змушує Українську державу шукати нові можливості для поповнення людських ресурсів. Заохочення повернення в Україну різних категорій українських громадян, а також представників української діаспори є однією з таких можливостей.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження зворотної міграції розпочались у країнах Європи з 70-х років 20 ст. і були присвячені поверненню трудових мігрантів до країн Південної Європи (див. праці Дж. Гмелча, М. Слейтера). Сучасні дослідження стосуються переважно аналізу повернення мігрантів похилого віку до країн-походження (праці А. Варнеса і А. Вільямса, К. Больцмана, М. Клінтхела, Д. Ганга та інших), меншою мірою – заохоченню висококваліфікованих мігрантів (К. Шрадер). В Україні зворотну міграцію досліджують О. Малиновська, І. Прибиткова, М. Шульга, А. Попок та інші дослідники.

Метою даної статті є дослідження перспектив заохочення різних категорій українських громадян/представників української діаспори до добровільного повернення в Україну на основі аналізу досвіду країн Європи.

Виклад основного матеріалу. Чітке визначення категорій осіб, на яких може бути спрямована державна політика заохочення повернення, має першочергове значення. На думку автора, до

потенційної цільової групи можна віднести представників української діаспори, громадян України, які працюють за кордоном, а також молодь, яка виїздить за кордон на навчання з перспективою працевлаштування.

Концепція державної міграційної політики, прийнята 30 травня 2011 р., містить положення щодо заохочення *закордонних українців* до повернення в Україну. Так, як один із заходів реалізації положень Концепції у сфері повернення емігрантів передбачається «підготовку законопроектів, спрямованих на спрощення умов і порядку повернення до України закордонних українців». Серед механізмів реалізації державної міграційної політики «створення сприятливих соціально-економічних умов для вкладення українською діаспорою інвестицій у національну економіку та інформування української діаспори про інвестиційні можливості в Україні».

Спроби заохотити представників української діаспори до повернення на історичну Батьківщину були зроблені у 2004 році з прийняттям Закону України «Про правовий статус закордонних українців», який почав діяти лише у 2006 р. і фактично є декларативним. Так, положення ст. 8 Закону, що передбачає безкоштовне оформлення багаторазової візи для відвідання України без запрошення терміном на 5 років, не має сенсу, оскільки з більшістю країн, в яких проживає

українська діаспора, Україна зі свого боку візового режиму не має. Положення ж ст. 9 прирівнює у правах, свободах і обов'язках закордонних українців до громадян України, за винятком тих, які встановлені Конституцією, законами України і відповідними міжнародними угодами, якщо власник статусу «закордонний українець» перебуває на території України на законних підставах. Таким чином, «статус закордонних українців ненабагато відрізняється від правового статусу іноземців і апатридів у цілому» [3]. Крім того Закон не надає права закордонним українцям отримати громадянство України за спрощеною процедурою [3].

У 2004 році була також прийнята «Державна Програма облаштування осіб із числа закордонних українців, які повертаються в Україну, на період до 2010 року», що передбачала фінансову й організаційну допомогу представникам української діаспори. Але, за твердженнями експертів, дана програма, що вже закінчила свою дію, існувала лише на папері [1] і на даний час програма з аналогічними цілями не розроблена [4].

Закріплене Загальною декларацією прав людин 1948 р. право у будь-який час повернутися до держави свого походження, знайшло своє продовження у міжнародних конвенціях у сфері трудової міграції. *Працівникам-мігрантам* та членам їх сімей може надаватися допомога при поверненні до держави походження як у вигляді інформації про їх статус, можливості працевлаштування, поселення і збереження набутого соціального забезпечення (що закріплено у Європейській конвенції «Про правовий статус трудящих-мігрантів» 1977 р.), так і через задеклароване Міжнародною конвенцією ООН «Про захист прав усіх трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей» 1990 р. створення умов для полегшення соціальної і культурної реінтеграції в державі походження.

Концепція державної міграційної політики України містить деякі заходи щодо контролю за трудовою міграцією громадян України, а саме: «створення умов для мінімізації нерегульованої зовнішньої трудової міграції громадян України; забезпечення ефективного державного регулювання ринку праці з метою збалансування попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку; створення сприятливих соціально-економічних умов для вкладення трудовими мігрантами з України інвестицій у національну економіку». Українська держава також визначила у Концепції одним із стратегічних напрямів державної міграційної політики створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав, з метою зменшення еміграційних потоків.

Крім проголошених завдань, жодних інших заходів або програм для трудових мігрантів в Україні не створено. «Українські трудові мігранти, крім формального права на повернення на батьківщину, яким користується будь-який громадянин

України, не мають жодних заохочень для повернення в Україну», вважає О. Малиновська [2, с. 338].

З іншого боку, вивчення досвіду країн Європи щодо зворотної міграції показує, що до автоматичного повернення трудових мігрантів у країну-походження призводить покращення управління в країні, а саме у сфері забезпечення прав людини, а також покращення економічного стану країни, коли різниця в прибутках у країні-походження та «багатшій» країні зменшується [6, с. 137].

Однак, у 1970-х рр. країни Європи активно розробляли і втілювали програми заохочення повернення трудових мігрантів. Це стало наслідком економічної рецесії 1973 року, коли 13 мільйонів трудових мігрантів перетворилися на економічний, соціальний і політичний тягар для країн-імпортерів робочої сили. Намагаючись вирішити проблему надмірної робочої сили, уряди країн-імпортерів, такі як Франція, Східна Німеччина, Швейцарія та Нідерланди, вводили програми заохочення повернення трудових мігрантів до країн походження. Приміром, у Франції та Німеччині діяли програми співпраці з країнами-експортерами робітників, які заохочували іноземних мігрантів повертатися до країн-походження і пропонували фінансову допомогу при поверненні [8, с. 3–4]. Крім того, країни-експортери робочої сили очікували на повернення своїх громадян висококваліфікованими працівниками і потенційними підприємцями, які набули необхідних вмій у розвинутих країнах. У межах співпраці країн-експортерів і країн-імпортерів робочої сили в трудових угодах працівників-мігрантів зазначали термін кінцевого повернення, тобто трудовий контракт мав тимчасові обмеження задля забезпечення інтересів країни-експортера [8, с. 6].

На думку деяких європейських науковців, таких як М. Слейтер, Б. Кайсер, Ф. Серазе, повернення співвітчизників не призводить до очікуваного розвитку країни і несе з собою певні складнощі. По-перше, лише невелика частка зворотних мігрантів залишається на Батьківщині на завжди. По-друге, зворотні мігранти витрачають накопичення переважно на споживання, а не вкладають у виробництво. По-третє, лише мала частка зворотних мігрантів повертається з інноваціями, але й вони дуже скоро втрачають надію їх реалізувати через соціальні перешкоди. І, по-четверте, переважна більшість зворотних мігрантів повертаються до тієї самої зайнятості, в якій були задіяні до еміграції [8, с. 7].

Сьогодні деякі з країн ЄС намагаються створити умови для повернення висококваліфікованих співвітчизників. Так, уряд Німеччини занепокоений виїздом талановитих науковців до США і Канади. Започаткована програма підтримки німецьких університетів «Ексцеленц ініціатива» (Exzellenz-Initiative) із фінансуванням у 6 млрд. євро, створенням 10 тис. нових місць для дослідників та перспективою очолювати групи молодих перспективних науковців має допомогти

Німеччині стати привабливою країною для німецьких науковців. Натомість молоді науковці, які вже зараз працюють у США, залишаються скептичними щодо ефективності програми і стверджують, що країни Північної Америки пропонують кращі умови праці і більшу оплату праці для науковців. Порівняно з Німеччиною молоді науковці американських університетів не обтяжені викладанням, мають кращі лабораторії, вищу зарплатню і довготривалі контракти із перспективою постійного працевлаштування [7].

Україна за економічним рівнем розвитку та за ставленням до науки, нажаль, не може зрівнятися з розвинутими країнами. Тому повернути українських науковців до України не видається можливим на сучасному етапі. Одним із рішень, на думку автора, можуть бути державні гостьові програми викладання в українських університетах для українських науковців, які працюють за кордоном.

Характер сучасної української трудової міграції, на думку автора, є дуже схожим на трудову міграцію представників країн Південної Європи у 60-70-х рр. 20 ст. і тому, враховуючи досвід цих країн, не слід розраховувати, що штучне повернення трудових мігрантів в Україну призведе до активного розвитку країни. Зважаючи на сфери, в яких зайняті переважна більшість українських трудових мігрантів (а це будівництво, сільське господарство, обслуговування), і на рівень праці, яку вони виконують (переважно низько кваліфікована праця), не можна очікувати, що при поверненні в Україну дана категорія громадян привезе з собою сучасні інновації та технології, або повернеться з навичками управління бізнесом і відкриє свої підприємства.

Автор вважає за потрібне в даному дослідженні також торкнутися питання повернення колишніх *трудоових мігрантів пенсійного віку*. Зважаючи на масовий характер трудової міграції з України, а також враховуючи досвід країн Європи, через 10-15 років дана категорія зворотних мігрантів стане актуальною для Української держави.

Сучасні дослідження в країнах ЄС фіксують нову тенденцію серед колишніх трудових мігрантів похилого віку: так звану «циркулярну міграцію», або «третій вибір», коли мігранти живуть на дві країни (походження і перебування). А. Варнес і А. Вільямс вважають, що таке подвійне (або потрійне) перебування дозволяє мігрантам поєднувати соціальні та родинні контакти з якістю життя і доступом до більших ресурсів. Наприклад, регулярні поїздки з Бельгії до Туреччини і навпаки дозволяє турецьким мігрантам даної категорії комбінувати низькі витрати на життя у Туреччині з високим рівнем у соціальній сфері та охороні здоров'я у Бельгії [9, с. 1265-1266]. І хоч раніше вважалося, що дана модель характерна для заможних мігрантів з країн Північної Європи (Нідерланди, Бельгія, Норвегія, Швеція, Швейцарія), дослідники К. Больцман, Р. Фіббі та М. Віал на основі аналізу намірів італійських та іспанських трудових мігрантів у

Швейцарії стверджують, що циркулярна міграція даної категорії характерні й для людей з низьким соціально-економічним статусом [5, с. 1359]. Слід однак зауважити, що Іспанія є однією з небагатьох країн, яка заохочує повернення громадян похилого віку. Так, особи, які досягли 52 років, і які протягом останніх 6 років вкладали кошти в іспанський фонд з безробіття, отримують при поверненні щомісячну фінансову допомогу до досягнення пенсійного віку (65 років). А ті, хто працювали за кордоном не менше 6 місяців і отримували не більше 75 % іспанської мінімальної зарплати, отримують при поверненні економічну допомогу протягом 18 місяців. Італійська ж місцева влада надає частіше одноразову допомогу при переїзді або відшкодовує особисті транспортні витрати [5, с. 1370].

Але багато факторів впливають на рішення мігрантів щодо повернення до країни-походження, серед яких тривалість перебування мігранта поза країною походження і ступінь інтегрованості у нове суспільство, наявність громади співвітчизників мігранта у країні-перебування, загальне ставлення до країни-походження і ступінь міцності зв'язків з нею [5, с. 1369–1371], а також наявність заохочувальних до повернення програм. Наразі важко спрогнозувати, чи відбудеться масове повернення трудових мігрантів в Україну. Скоріше за все українські трудові мігранти будуть наслідувати модель циркуляції, як і сучасні європейці.

Найкращою категорією для створення програм зворотної міграції, на думку автора, є категорія *молоді, яка їде навчатися за кордон*. Саме дана категорія набуває необхідних для розвитку країни знань у кращих Західних навчальних закладах, переймає світогляд розвинутих країн, а також запозичує необхідний досвід і інновації під час навчально-виробничих практик або виконуючи студентську роботу на підприємствах країн ЄС.

Програми повернення талановитої молоді розробляються з 60-х рр. 20 ст. різними країнами, серед яких Туреччина, Індія, Південна Корея та інші. Такі програми передбачають направлення студентів на навчання або працю в країни Європи або США із обов'язковим поверненням до країни-походження. Деякі міжнародні організації, серед яких МОМ (за фінансової підтримки ЄС), Програма розвитку ООН, також започатковують програми сприяння поверненню інтелектуального капіталу. Існують також двосторонні програми з Німеччиною і Францією [6, с. 138]. Проте, на думку Х. Олесена, найкращим засобом для заохочення молоді до повернення є рекрутування не європейських спеціалістів, а представників діаспори країни-походження з відповідною кваліфікацією. Дані тактика допоможе перерозподілити ресурси і приведе в рух зворотну міграцію більш ефективно, ніж іноземні втручання [6, с. 138].

Висновки. Аналізуючи сучасний стан української міграційної політики можна сказати, що політика заохочення повернення в Україну, зазначених у

статті категорій мігрантів, не розроблена: реалізація проголошених намірів не містить конкретних дій. Досвід країн ЄС показує, що державна політика щодо повернення має бути спрямована на високоосвічену молодь (у випадку України – це громадяни України, які навчаються за кордоном, або представники української діаспори) та висококваліфікованих працівників. На думку автора, залучення молоді можливе через запрошення на провідні посади в державних органах, створення державних стипендіальних

фондів з фінансуванням навчання за кордоном і вимогою обов'язкового повернення. Для залучення висококваліфікованих спеціалістів доцільним видається створення державних програм обміну досвідом і гостьових програми навчання студентів в Україні.

Але найрезультативнішими заходами заохочення повернення українських громадян будуть покращення рівня добробуту та зростання рівня політичних свобод, оскільки саме ці два чинники, на думку більшості дослідників, обумовлюють масову зворотну міграцію до країни-походження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кириченко І. Українська діаспора: менталітет «в екзилі»? / І. Кириченко [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 2009. – № 30. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/articles/57604>.
2. Малиновська О. Зовнішня трудова міграція: можливі напрями державного регулювання / О. Малиновська // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 4. – С. 336–339.
3. Попок А. А. Проблеми унормування правового статусу закордонного українця [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/POPOK.htm>.
4. Розумний М. Актуальні завдання державної політики підтримки зв'язків із закордонними українцями. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/393/>.
5. Bolzman C., Fibbi R., Vial M. What To Do After Retirement? Elderly Migrants and the Question of Return // Journal of Ethnic and Migration Studies. – 2006. – Vol. 32. – № 8. – P. 1359–1375.
6. Olesen H. Migration, Return, and Development: An Institutional Perspective // International Migration. – 2002. – Vol. 40 (5). – P. 125–149.
7. Schrader Ch. Köder für akademische Auswanderer // Süddeutsche Zeitung. -2007. -24.September. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sueddeutsche.de/wissen/aussen-wissenschaftspolitik-koeder-fuer-akademische-auswanderer-1.888171>.
8. Slater M. Migrant employment, recession, and return migration: some consequences for migration policy and development // Studies in Comparative International Development. – 1979. – Fall-Winter. – P. 3–22.
9. Warnes A. M. Williams A. Older migrants in Europe: A New Focus For Migration Studies // Journal of Ethnic and Migration Studies. – 2006. – Vol. 32. – № 8. – P. 1257–1281.

Рецензенти: Колісніченко А. І., д.і.н., професор;
Котляр Ю. В., д.і.н., професор.

© Гнатюк Т. О., 2011

Стаття надійшла до редколегії 03.10.2011 р.