

# ПОЛІТИКА СУСІДНІХ КРАЇН ЩОДО СПІВВІТЧИЗНИКІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПОПОВНЕННЯ ЛЮДСЬКИХ РЕСУРСІВ: ВИКЛИКИ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Малиновська Олена Анатоліївна,  
доктор наук з державного управління,  
старший науковий співробітник

Проаналізовано політику Угорщини, Польщі та Російської Федерації щодо підтримки та заохочення репатріації співвітчизників. Показано, що в результаті дій сусідніх держав Україна ризикує втратити частину свого трудового та інтелектуального потенціалу. Обґрунтовано, що їх досвід є додатковим аргументом на користь розробки і впровадження аналогічної політики в Україні.

*Ключові слова:* співвітчизники, репатріація, міграційна політика.

У сучасному світі підтримка співвітчизників за кордоном перетворилася на важливий напрямок діяльності багатьох урядів. В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та посилення конкуренції за людські ресурси все більшої ваги набуває заохочення репатріації співвітчизників як складник міграційної політики. Для одних країн – це ключовий елемент націєтворення (Ізраїль), для других – історично обумовлений обов'язок (Німеччина, куди після Другої світової війни прибули понад 10 млн етнічних німців, Франція, яка після закінчення війни в Алжирі прийняла звідти 1,5 млн реемігрантів), для третіх – засіб протидії депопуляції та старінню населення, забезпечення потреб у додаткових людських ресурсах із-за кордону при мінімізації ризиків, що несе урізноманітнення складу населення (Японія, обмежуючи імміграцію іноземців, сприяє репатріації співвітчизників та їхніх нащадків, зокрема з Латинської Америки; Казахстан, куди за 20 років завдяки державній підтримці повернулися понад 1 млн етнічних казахів з-за кордону, т. зв. оралманів, що дало змогу змінити етнічну композицію населення на користь титульної нації). У будь-якому разі співвітчизники – це бажані іммігранти, які користуються певними пільгами, недоступними іншим категоріям іноземців, наприклад при

набутті громадянства, а то й прямою підтримкою держави для прибуття та облаштування.

Останнім часом значно активізували підтримку своїх діаспор за кордоном наші сусіди, зокрема Угорщина, Польща, Російська Федерація. Враховуючи, що в Україні проживають етнічні поляки та угорці, численним є російське та російськомовне населення, адресатами такої політики є значна кількість громадян держави. Тому варто відслідковувати перебіг таких програм, належно на них реагувати, що й обумовило вибір теми цієї статті. Крім того, Україна також має за кордоном численні діаспори, зацікавлена у зміцненні зв'язків з ними. Вона так само потерпає від демографічних негараздів і потребує поповнення людських ресурсів ззовні, що є ще одним аргументом на користь доцільності вивчення відповідного зарубіжного досвіду.

В **Угорщині**, де на 10 млн громадян припадає до 5 млн угорців, які проживають в інших країнах, зобов'язання держави з опіки над співвітчизниками за кордоном 1989 р. було закріплено в Конституції. На виконання Основного Закону створено розгалужену законодавчу базу: надання допомоги співвітчизникам регламентують до 200 нормативно-правових актів. Як окремий напрям діяльності їх підтримку інкорпоровано у статuti всіх про-

фільних угорських міністерств [1]. Координує цю роботу створене 2010 р. Міністерство у справах зарубіжних угорців.

Важливим у правовій базі є закон «Про угорців, які проживають у сусідніх країнах» (2001 р.), згідно з яким зарубіжні угорці отримали на території Угорщини правовий статус, відмінний від статусу інших іноземців, що підтверджується такими документами, як посвідчення зарубіжного угорця та посвідчення члена сім'ї зарубіжного угорця.

Вони можуть безкоштовно користуватися бібліотеками, на пільгових умовах відвідувати державні музеї та культурні заклади. На студентів з числа закордонних угорців поширюються права, гарантовані громадянам країни законом «Про вищу освіту», тобто вони можуть отримувати стипендію, компенсацію оплати медичних послуг тощо. Двічі на рік закордонні угорці можуть отримати 90 % знижку на проїзд територією Угорщини на будь-яку відстань. Закордонні угорці мають право на працевлаштування в Угорщині впродовж трьох місяців кожного календарного року, дозвіл на яке видається поза квотами та без урахування становища на національному ринку праці, як це зазвичай робиться стосовно інших іноземних працівників. Працюючи в Угорщині, зарубіжні угорці включаються в місцеву систему соціального страхування та медичного обслуговування, тобто сплачують відповідні внески і можуть користуватися належними послугами [2].

Значні переваги власникам посвідчення закордонного угорця, як і посвідчення члена сім'ї закордонного угорця, надаються при отриманні в'їзної візи. Після того, як 2003 р. Угорщина ввела візовий порядок в'їзду українських громадян на свою територію, особи, які мали такі документи, змогли безпроблемно (через посередництво громадських об'єднань угорської меншини) отримувати довготривалі багаторазові візи. З 2007 р., із входженням Угорщини до Шенгенської зони, вони набули додаткової ваги, оскільки значно спрощували набуття шенгенської візи. Зокрема, угорські консульства розглядають їх як підтвердження мети поїздки. Понад те, уповноважені угорські організації в країні проживання можуть видавати власникам цих посвідчень листа про взяття зобов'язань щодо даної особи, що приймається консульствами як підтвердження матеріальної спроможності під час перебування в Угорщині. Так забезпечуються основні вимоги візових процедур. Закордонним угорцям зазвичай видаються тривалі мультівізи, до того ж безкоштовно.

Щоб отримати посвідчення зарубіжного угорця, необхідно звернутися з письмовою заявою до консульства. Обов'язкова умова – наявність рекомендації громадського об'єднання угорської меншини, що діє у відповідній сусідній країні, яку уряд Угорщини визнав як рекомендаційну організацію.

Упродовж п'яти років після прийняття закону посвідчення угорця було видано понад 800 тис. громадянам суміжних держав, у т. ч. цей документ отримали 130 тис. громадян України, передусім мешканці Закарпаття, де компактно проживає більшість угорської національної меншини [3] (151,5 тис. із 156,5 тис. українських угорців за переписом 2001 р.).

Наступним кроком політики Угорщини щодо співвітчизників за кордоном стало прийняття 2010 р. поправок до закону про громадянство (набули чинності з 1 січня 2011 р.), які забезпечили спрощений порядок набуття громадянства закордонними угорцями. Раніше іноземці – власники посвідчення угорця, хоча й мали право на відновлення угорського громадянства, проте могли скористатися ним лише переїхавши для постійного проживання до Угорщини. Відповідно до нинішнього закону вони можуть набути громадянство Угорщини проживаючи на території інших держав. Умови для цього мінімальні: несудимість, базове знання угорської мови чи угорське походження (достатньо довести, що хтось із родичів народився на території, що належала Угорщині до 1920 р. або у 1938–1945 рр.) [4]. Подати заяву про набуття угорського громадянства можна як у консульстві в країні постійного проживання, так і на території Угорщини, причому в будь-якій мерії чи сільраді [5].

До травня 2012 р. було подано понад 440 тис. заяв і громадянство отримали 360 тис. осіб, передусім угорців Трансільванії [6]. Разом з тим з проханням надати угорське громадянство на 1 січня 2013 р. до угорських державних органів звернулися понад 50 тис. громадян України. За даними анонімого соціологічного опитування, майже 40 % мешканців Закарпаття не проти того, щоб мати угорський паспорт, до цього кроку схиляється насамперед молодь [7]. Попри невизнання Україною подвійного громадянства, люди прагнуть отримати паспорти країни-члена ЄС передусім для того, щоб вільно пересуватися та мати можливість працевлаштуватися за кордоном [8].

Про еміграцію наразі не йдеться. Принаймні, останні статистичні дані не зафіксували якогось збільшення виїзду громадян України на постійне проживання до Угорщини. Тим більше, що декларована Будапештом політика

«подвійної інтеграції» (тобто збереження національно-культурної самобутності угорців за кордоном та їхнього усвідомлення належності до угорської нації водночас із забезпеченням повноцінної участі угорської меншини в житті держави громадянства) не передбачає заохочення імміграції співвітчизників. Адже наприкінці ХХ ст. країні довелося прийняти десятки тисяч біженців, передусім етнічних угорців, які масово рятувалися від конфліктів та політичної нестабільності в колишній Югославії та Румунії, що створювало неабиякі труднощі. Однак на сьогодні ситуація інша. Природний приріст населення припинився в Угорщині вже наприкінці 1970-х років. Упродовж останніх десятиліть демографічну ситуацію рятували уже згадані біженці. Проте із нормалізацією життя на Балканах, вступом до ЄС Словаччини та Румунії, де проживає численна угорська меншина, цей потік скоротився. Натомість значна частина угорської молоді, насамперед кваліфікованої, орієнтована на працевлаштування в багатших країнах Євросоюзу. Брак робочої сили, що гальмує розвиток економіки, примушує підприємців вимагати від уряду лібералізації імміграції, зокрема розширення можливостей для прибуття трудових мігрантів [9]. За таких умов не виключено, що невдовзі ставлення до імміграції закордонних угорців, тим більше тих, хто відновив угорське громадянство, може бути переглянуто.

З урахуванням угорського досвіду щодо статусу закордонного угорця готувався закон **Республіки Польща** «Про карту поляка» (набув чинності з 1 квітня 2008 р.). За висловом тодішнього президента Польщі, він був прийнятий, щоб компенсувати моральні та матеріальні втрати колишнім польським громадянам, їхнім нащадкам, які не з власної волі, а внаслідок повоєнних змін кордонів опинилися за межами польської держави.

Закон передбачає видачу карти поляка громадянам країн СНД та Балтії польського походження. Цей документ дає можливість безкоштовно отримати тривалу багаторазову національну візу (після прийняття навесні 2010 р. в ЄС Шенгенського візового кодексу віза категорії *D*, яка до цього мала статус національної, набула чинності для всього Шенгенського простору). Власники карти поляка можуть працювати у Польщі без додаткових дозволів, займатися підприємництвом, навчатися на рівних із громадянами країни умовах (у т. ч. подавати прохання про надання стипендії), у разі нещасного випадку отримувати медичну допомогу, користуватися 37 % знижкою при купівлі залізничних квитків, безкоштовно відвідувати державні музеї.

Для отримання карти поляка необхідно звернутися до консульства, письмово декларувати свою належність до польського народу, на базовому рівні володіти польською мовою, довести, що хоча б один із батьків, дід чи баба, прадід чи прабаба були громадянами Польщі або мали польську національність. Підтвердити «польськість» можуть також польські національно-культурні товариства, засвідчивши активну діяльність особи на користь польської мови та культури принаймні впродовж трьох років.

За оприлюдненою польськими консулами інформацією, протягом 2008 р., першого року дії закону, українськими громадянами було подано 6 тис. заяв про отримання карти поляка, документ отримали 3 тис. осіб. З поширенням інформації, розгортанням роботи відповідних консульських служб і громадських організацій, що сприяють імплементації закону, підготовкою заявниками документів, пошуки яких в архівах потребують часу, кількість громадян України – власників карти поляка зростає і 2012 р. становила вже 46,5 тис. осіб [10].

Основний мотив отримання карти полякає у спрощенні візових процедур, можливостях працювати, навчатися, займатися підприємництвом у Польщі. Це створює ризики додаткового відпливу за кордон кваліфікованої робочої сили, передусім із західних регіонів України. Існує також можливість збільшення кількості української молоді, яка навчатиметься в польських учбових закладах, завершення яких, своєю чергою, часто є першим кроком до працевлаштування, а згодом і переселення на постійне проживання до країни навчання. Тим більше, що Польща, де населення скорочується, у т. ч. і внаслідок виїзду, який особливо активізувався після вступу до ЄС і набуття польськими громадянами права працевлаштування на всій його території (виїхали від 1,5 до 2 млн осіб) [11], запровадила низку конкретних заходів, спрямованих на поповнення людських ресурсів за рахунок іммігрантів.

Так, з 2006 р. громадяни України, Білорусії та Росії отримали право на тимчасове працевлаштування (до 6 місяців упродовж року) без спеціальних дозволів. 2011 р. було зареєстровано 260 тис. заяв на таку роботу, з яких майже 240 тис. – від українців [12]. Хоча 2012 р. в економіці Польщі спостерігалися труднощі, чисельність українських робітників зменшилася ненабагато (224 тис.). З 1 січня 2012 р. у Польщі набув чинності закон про міграційну амністію (аболіцію), який дав можливість нелегальним мігрантам (їхня чисельність оцінюється в 50 тис. осіб), які безперервно проживали в Польщі з 2007 р., або шукачам притулку,

Стратегічні пріоритети, №3 (28), 2013 р.

які отримали відмову у наданні статусу біженця до 1 січня 2010 р., проте залишалися в країні, клопоталися про врегулювання правового статусу. Такою можливістю скористалися 9,5 тис. осіб, у т. ч. 2 тис. громадян України. До січня 2013 р. отримали дворічні дозволи на проживання та роботу 4,5 тис. осіб, у т. ч. 1,5 тис. громадян України, 3 тис. осіб було відмовлено, решта справ розглядаються [13].

Влітку 2012 р. спрощено порядок працевлаштування висококваліфікованих фахівців із третіх країн. Тепер роботодавцю не потрібно отримувати довідку, що в країнах ЄС немає спеціалістів відповідної кваліфікації. При найманні поляками іноземців для роботи у власному домогосподарстві соціальний внесок зменшено на 20 % [14]. У серпні 2012 р. набув чинності новий закон про громадянство, відповідно до якого громадянство Польщі може набути іноземець, який на підставі дозволу на постійне проживання прожив у країні впродовж 3 років (раніше було 5), знає польську мову, має житло і роботу. Для власників карти поляка строк проживання обмежений двома роками. Новий закон увів процедуру підтвердження громадянства для тих, хто раніше мав, або є нащадком тих, хто мав, польське громадянство. Він фактично дозволив подвійне громадянство, оскільки вимога відмови від попереднього громадянства при натуралізації відсутня [15].

У тому ж 2012 р. набули чинності поправки до закону про репатріацію. Треба зазначити, що принципи репатріаційної політики Польщі були затверджені ще 1996 р. У 2000 р. було прийнято закон про репатріацію, який поширювався на осіб, які проживали в азійській частині колишнього СРСР і раніше з політичних причин не мали можливості репатріюватися, тобто на депортованих і репресованих сталінським режимом та їхніх нащадків. Умовою переселення до Польщі було запрошення від місцевих органів влади, яким підтверджувалась наявність житла і роботи для переселенців [16]. Тому за час імплементації закону набути статус репатріантів вдалося приблизно 7 тис. осіб, хоча кількість заявників, які відповідали його умовам, була значно більшою [17]. Низька результативність закону і зумовила його зміни. За версією 2012 р. знято обмеження застосування закону лише щодо азійської частини колишнього СРСР. Запроваджено широке трактування польського походження: не лише особи, у яких хоча б один із батьків, дідів чи прадідів був поляком, а й такі, предки яких мали польське громадянство. Цікавою новелою є те, що статус репатріантів зможуть отримати випускники поль-

ських навчальних закладів. І, нарешті, значно посилено підтримку репатріації з державного бюджету: при згоді приймати репатріантів місцева влада отримуватиме від держави по 40 тис. злотих на кожного з них [18].

І, нарешті, завершуються процедури прийняття нового закону Республіки Польщі про іноземців, який, як планується, набуде чинності уже 2014 р. Відповідно до нього порядок імміграції спрощується. Зокрема, дозвіл на проживання одночасно означатиме й дозвіл на працевлаштування, тобто замість двох процедур відбуватиметься одна, причому чинність дозволу збільшується з двох до трьох років, а строк оформлення скорочується. Для отримання цього документа від іноземця не вимагатиметься підтвердження оренди житла. Збільшується тривалість дозволів на перебування для студентів, крім того, випускники зможуть отримати тимчасовий дозвіл на проживання у Польщі строком на рік для пошуків роботи [19].

Таким чином, у світлі законодавчих змін останнього часу очевидним є поворот у міграційній політиці Польщі у напрямку залучення людських ресурсів із-за кордону. За підрахунками демографів, щоб вирішити проблеми депопуляції та старіння населення за рахунок іноземців, необхідно щороку приймати принаймні 100 тис. іммігрантів [20], а загалом, щоб Польща не обезлюдніла, до 2050 р. там мали б оселитися 5,2 млн прибулих [21]. Передусім країна зацікавлена у прибутті населення культурно і мовно близького, етнічних поляків та їхніх нащадків, українців, які й нині становлять більшість іноземців у Польщі.

Підтримка співвітчизників за кордоном є одним із пріоритетів для **Російської Федерації**. Їх розглядають як значний інтелектуальний, демографічний, соціально-економічний резерв, як важіль впливу на внутрішньополітичні та економічні процеси в країнах, де вони проживають, провідників інтересів російської держави й російського капіталу. Щодо підтримки співвітчизників розроблена значна законодавча база. Уже 1994 р. видано указ президента РФ «Про основні напрями державної політики РФ щодо співвітчизників, які проживають за кордоном», а 1999 р. прийнято федеральний закон «Про державну політику по відношенню до співвітчизників за кордоном».

У 1990-х роках головним напрямом дій щодо співвітчизників було забезпечення їхньої успішної інтеграції в новоутворених пострадянських державах, що, по суті, означало стримування імміграції в Росію, де економічні можливості для прийняття переселенців були обмежені. Однак під впливом

демографічної кризи та стрімкого зменшення населення (за прогнозом, якщо демографічні тенденції не зміняться, у 2050 р. населення Росії становитиме 107 млн осіб) імміграція співвітчизників перетворилася на пріоритет імміграційної політики й нині розглядається як найприйнятніший шлях поповнення людських ресурсів із зовнішніх джерел.

22 червня 2006 р. президентом країни було підписано указ «Про заходи з надання сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, які проживають за кордоном» № 637, яким затверджено Державну програму на 2006–2012 роки [22]. Вона передбачала оплату переїзду репатріантів до Росії, виплату підйомних і допомоги впродовж 6 місяців після переїзду, забезпечення т. зв. компенсаційного пакету, тобто послуг дитячих дошкільних установ, закладів освіти, соціального обслуговування, охорони здоров'я та служби зайнятості. Учасникам програми було обіцяно також сприяння у працевлаштуванні та забезпеченні житлом, отриманні посвідчення на проживання, громадянства Росії.

Для координації виконання програми було створено спеціальну міжвідомчу комісію, до складу якої увійшли чиновники найвищого рангу, що представляли ключові міністерства та відомства. Організаційна робота виконувалася Федеральною міграційною службою Росії, для чого за кордоном відкрилися її представництва. Зокрема в Україні спеціалісти ФМС працювали в Києві, Харкові, Одесі, Львові, Сімферополі.

Основна роль в облаштуванні переселенців належала місцевій владі. У реалізації цієї програми брали участь три категорії регіонів: стратегічно важливі прикордонні території, що втрачають населення; території, де здійснюються великі інвестиційні проекти, проте відчувається дефіцит робочої сили; території із стабільними показниками розвитку, звідки впродовж останніх трьох років спостерігався міграційний відплив населення. Розмір пільг та допомог визначався залежно від категорії регіону. Першими програми переселення розробили Калінінградська, Калузька, Липецька, Тамбовська і Тверська області в європейській частині Росії, Тюменська, Новосибірська, Іркутська області і Красноярський край у Сибіру, Хабаровський і Приморський краї на Далекому Сході. Проте з часом кількість суб'єктів федерації, які стали учасниками програми, зростає до 40.

Однак переселенців запрошували не в Росію загалом, а конкретно в ті регіони, де потрібні були їхні робочі руки і знання. З метою закріплення іммігрантів саме там, куди вони

розподілені, переселенців зобов'язали повертати підйомні у разі, якщо вони змінюватимуть місце проживання раніше, ніж через два роки після переїзду. Відповідно до запитів регіонів визначалися не лише кількісні, а й якісні характеристики переселення: відбиралися носії певних професій, які спрямовувалися на конкретне робоче місце. Тому в участі в програмі відмовляли особам, які не мали належної кваліфікації, досвіду роботи, були безробітними, мали судимості. Не могли скористатися програмою інакше, ніж як члени сімей переселенців, економічно неактивні громадяни (пенсіонери, учні та студенти).

Географічні та інші обмеження, як вказували аналітики, були основною причиною слабкості переселенського потоку. Попередньо планувалося, що впродовж 2007 р. допомогу в переселенні буде надано 50 тис. осіб, у 2008 р. – 100 тис., а у 2009 р. – 150 тис. осіб. Проте насправді загальна чисельність виданих Федеральною міграційною службою за п'ять років реалізації програми посвідчень переселенців становила 79,9 тис. (на 166,6 тис. осіб). Найбільше заяв надійшли з Узбекистану, Казахстану, Молдови, Вірменії. Частка заяв з України становила 7,2 % [23].

Разом з тим після періоду відпрацювання механізмів, накопичення досвіду та розширення вибору територій вселення ефективність програми зростає: понад 40 тис. (на майже 90 тис. осіб) посвідчень переселенця було видано лише 2012 р. Мало значення й те, що учасників програми прирівняли до громадян Росії щодо сплати податку – 13 % замість 30 % для нерезидентів.

У рамках програми переїжджали до Росії переважно молоді сім'ї (понад 60 % переселенців у віці до 40 років, пенсіонерів лише 1,6 %). Майже 40 % мали вищу або незакінчену вищу освіту, ще 40 % – середню спеціальну освіту чи робітничі професії, 18 % – повну середню освіту [24]. До того ж це люди, орієнтовані на якнайшвидше включення в російське суспільство, тому з їхньою інтеграцією проблеми мінімальні. У зв'язку з цим ні влада, ні суспільство ніколи не мали сумнівів у доцільності заохочення переселення співвітчизників. Президент В. Путін у своїй передвиборчій програмі, висуваючи завдання забезпечити міграційний приплив до країни на рівні 300 тис. осіб за рік, наголошував, що передусім цього необхідно досягти за рахунок залучення на постійне проживання до Російської Федерації співвітчизників, які проживають за кордоном [25].

14 вересня 2012 р. президент РФ підписав указ «Про реалізацію Державної програми з надання сприяння добровільному переселен-

ню в Російську Федерацію співвітчизників, які проживають за кордоном» № 1289 [26], яким затверджено нову редакцію Програми переселення. В ній враховано накопичений досвід, багато норм розширено і доповнено. По-перше, Програма стала безстроковою. По-друге, поселення співвітчизників тепер може здійснюватися по всій території регіонів – учасників програми, а не лише у визначених муніципальних одиницях. Хоча співвітчизників прийматимуть фактично на всій території Росії, залишаться пріоритетні регіони, які визначатимуться урядом, передовсім прикордонні далекосхідні, де допомога переселенцям буде помітно суттєвішою.

Значно розширено поняття члена сім'ї переселенця. До їх числа, крім подружжя, дітей та батьків, як це було в першій програмі, зараховуються: діти та батьки подружжя учасника Програми; рідні брати та сестри як учасника Програми, так і його подружжя, а також їхні діти; бабусі, дідусі, онуки. Якщо за попередні роки скористатися підтримкою держави могли лише співвітчизники, для яких було підібрано певну вакансію, то тепер також і ті, хто планує продовжити освіту, зайнятися бізнесом, сільгоспроботами та агропромисловим виробництвом, працювати у власному підсобному господарстві тощо. Значно посилено інформаційний супровід Програми. Зокрема, удосконалено інформаційну систему «Співвітчизник», де потенційні переселенці в режимі реального часу можуть отримати всю необхідну інформацію, підібрати собі житло і роботу в обраному для переселення регіоні.

Сприяння переселенню співвітчизників є пріоритетом міграційної політики Росії, що відповідає її основній меті, яка полягає, як зазначається в Концепції державної міграційної політики, затвердженій президентом РФ у червні 2012 р., у стабілізації та збільшенні чисельності постійного населення країни [27]. На кількісний склад населення, однак, впливає не лише імміграція для постійного проживання, а й тимчасова міграція, яка в багатьох випадках є лише кроком до переселення.

Тому варто нагадати, що впродовж останніх років законодавство Росії у сфері тимчасової трудової міграції іноземців розвивалося в напрямку значної лібералізації. Уже з 2007 р. набули чинності закони, відповідно до яких дозвільний порядок працевлаштування працівників-мігрантів з країн з безвізовим режимом в'їзду до РФ (7 країн СНД) було замінено повідомчим, що одразу дало можливість легалізувати сотні тисяч трудових мігрантів. Так, у 2006 р. в Росії офіційно працювали 1,3 млн іноземців, а в 2007 р. – майже

2 млн, у 2008 р. – 2,5 млн. Серед них було 245,3 тис. українців [28].

Попри економічну кризу, суттєво розширили можливості працевлаштування низки категорій трудових мігрантів зміни до закону про статус іноземців 2010 р. Зокрема, було введено порядок видачі (фактично купівлі) патенту для іноземців, працевлаштованих у приватних осіб. Зробивши авансовий платіж у розмірі 1 тис. рублів, працівник-мігрант може отримати в міграційній службі патент строком на 1–3 місяці з правом продовжувати його до 12 місяців шляхом щомісячної оплати відповідної суми. З 1 липня 2010 р., коли почав діяти відповідний закон, і до кінця 2011 р. було видано понад мільйон патентів (у т. ч. 38,5 тис., або 4 % громадянам України), тобто легалізовано працю мільйона іноземців [29].

Водночас було спрощено порядок працевлаштування висококваліфікованих фахівців. Зокрема, науковці та викладачі, запрошені науковими та освітніми установами, звільнені від необхідності клопотатися про дозвіл на працевлаштування. Висококваліфіковані спеціалісти, умови використання праці яких у Росії передбачають заробітну платню понад 2 млн руб. за рік (у деяких випадках меншу), працевлаштовуються поза квотами [30]. Якщо контракт із ними підписано на строк понад 6 місяців, вони прирівнюються до резидентів щодо сплати податків (13 % замість 30 %).

**Таким чином**, сусідні держави активно розвивають свою політику щодо підтримки співвітчизників за кордоном, у т. ч. на території України. В умовах депопуляції та наростання конкурентної боротьби за людські ресурси у світі вони не обмежуються етнокультурною сферою, а вдаються до сприяння репатріації співвітчизників як найбільш бажаної категорії іммігрантів. Якщо ситуація в Україні буде відчутно гіршою, ніж у сусідніх державах, такі дії можуть перетворитися на суттєвий чинник еміграції з країни, втрати частини трудового та інтелектуального потенціалу. Варто наголосити, однак, що розглядати їх як недружні підстав немає. По-перше, заходи з підтримки закордонних співвітчизників з боку Угорщини, Польщі та Росії адресовані не лише тим із них, які проживають в Україні, вони мають універсальний характер і не стосуються винятково нашої держави. По-друге, підтримка діаспор як додаткового джерела людських ресурсів загальнопоширена у світі і не характерна лише для наших сусідів.

На жаль, в Україні, на відміну від багатьох інших країн, ресурс репатріації співвітчизників задіяний недостатньо. Хоча сприяння їй неодноразово декларувалося як один із

пріоритетів міграційної політики, не було закону, який визначав би статус репатріантів, співвітчизників, що проживають за межами держави і є потенційними репатріантами, державна допомога при здійсненні репатріації та облаштуванні на батьківщині не надавалася, бюджетні кошти на це не виділялися (винятком є лише репатріанти з числа депортованих за національною ознакою).

Упродовж перших років незалежності репатріація українців, вихідців з України інших національностей набула масового характеру, однак вона не була підтримана на державному рівні. У прийнятій 1996 р. першій державній програмі «Українська діаспора на період до 2000 р.», крім задоволення культурно-освітніх та інформаційних потреб українців зарубіжжя, передбачалося створення банку даних про українців, які проживають за кордоном і бажають повернутися на батьківщину, та про можливі варіанти їх облаштування в Україні, проте цей пункт так і не було виконано. В аналогічній програмі 2001 р. декларування сприяння українцям, які проживають за межами України, у їх поверненні на історичну батьківщину збереглося лише в преамбулі, проте жодного (!) спрямовано на це конкретного заходу програма не містила. За таких умов багато етнічних українців, вихідців з України інших національностей, що залишили місця попереднього проживання в Закавказзі та Центральній Азії і бажали повернутися на Батьківщину, визначилися на користь Росії, де могли отримати громадянство і хоча б на мінімальну підтримку. Шанс поповнення населення України за рахунок репатріації було втрачено.

З прийняттям 2004 р. Закону України «Про правовий статус закордонного українця» з'явилася законодавча підстава для розробки Програми облаштування осіб із числа закордонних українців, що повертаються в Україну (ст. 2). Така Програма дійсно була прийнята і діяла до 2010 р., проте помітних результатів не принесла як внаслідок відсутності фінансування, так і реорганізації, а потім і ліквідації органу виконавчої влади, який мав би забезпечувати її виконання.

У Концепції державної міграційної політики України, затвердженій Указом Президента

України у травні 2011 р., вчергове ставилося завдання сприяти поверненню українців в Україну [31]. Однак у затверджених Постановою Кабінету Міністрів Плані заходів з реалізації цієї Концепції практичних кроків у цьому напрямі не знаходимо. Так само відсутня ця тема в Державній програмі співпраці із закордонними українцями на період до 2015 р., прийнятій у липні 2012 р. [32].

Разом з тим несприятливий демографічний розвиток України, внаслідок якого населення стрімко скорочується і старіє, а дефіцит робочої сили невдовзі може перетворитися на чинник гальмування розвитку, вимагає активних дій із залучення іммігрантів, найбільш бажаною категорією яких є вихідці з України, українці закордоння. Для цього необхідно посилити співпрацю з діаспорами, ретельно вивчити і використати позитивний досвід сусідніх держав щодо налагодження зв'язків із співвітчизниками та заохочення їхньої репатріації. Варто відновити спеціальний орган виконавчої влади, відповідальний за співпрацю з українцями закордоння, доручити йому розробку та реалізацію програми сприяння поверненню співвітчизників, виділити для цього необхідні кошти.

Другим складником протидії загрозам, спричинених зусиллями сусідніх країн з репатріації співвітчизників, адресатами яких є громадяни України, є запобігання еміграційному впливові. З цією метою необхідно забезпечити належне задоволення потреб етнічних меншин в Україні, їхню якнайповнішу інтеграцію в українське суспільство, що зменшило б їх еміграційний потенціал, проте підвищило б потенціал міждержавного співробітництва, у т. ч. і за участі національних меншин як «містків» між державами. Крім того, варто активізувати зусилля щодо створення сприятливіших умов для тимчасового працевлаштування громадян України у Російській Федерації, Польщі, Угорщині, інших державах – як альтернативи переселення для постійного проживання. Доцільно також розвивати різні форми транскордонного співробітництва, у т. ч. спільне використання трудових ресурсів прикордонних регіонів, зокрема у рамках угод «про малий прикордонний рух».

### Список використаних джерел

1. *О венгерском опыте работы с зарубежными соотечественниками // Защита прав и интересов соотечественников, проживающих за рубежом // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. – 2005. – № 20(272) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf272-20\\_2/vestniksf272-20\\_2030.htm](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2005/vestniksf272-20_2/vestniksf272-20_2030.htm)*

2. *Андреева Г.* Венгерский закон о зарубежных соотечественниках / Г. Андреева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.materick.ru/index.php?section=analitics&bulid=29&bulsectionid=2168>
3. *Крижевський А.* Українсько-угорські відносини в контексті зміни політичного ландшафту. Підсумки року : аналіт. зап. / А. Крижевський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/387/>
4. *Українці* масово отримують угорські паспорти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2011/02/110209\\_hungary\\_ukr\\_oh.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news/2011/02/110209_hungary_ukr_oh.shtml)
5. *Україна-Угорщина: скільки коштує подвійне громадянство?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wartime.org.ua/888-ukrayina-ugorschina-sklki-koshtuye-podvuyne-gromadyanstvo.html>
6. *Понад 440 тисяч* закордонних угорців хочуть угорського громадянства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ponad\\_440\\_tisyach\\_zakordonnih\\_ugortsiv\\_hochut\\_ugorskogo\\_gromadyanstva\\_1825120](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ponad_440_tisyach_zakordonnih_ugortsiv_hochut_ugorskogo_gromadyanstva_1825120)
7. *Угорці з України* отримують угорські паспорти, та не переселяються [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24309410.html>
8. *Медовкіна Л. І.* Угорська меншина в Україні в сучасних українсько-угорських міждержавних відносинах / Л. І. Медовкіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_58/Gileya58/131\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_58/Gileya58/131_doc.pdf)
9. *Плоскіна В.* Імміграційні потоки в Угорщину міліють / В. Плоскіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24338313.html>
10. *Тисячам* українцев роздали карти поляка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.business.ua/articles/politics/Tusyacham\\_ukraincev\\_razdali\\_karty\\_polyaka-44914/](http://www.business.ua/articles/politics/Tusyacham_ukraincev_razdali_karty_polyaka-44914/)
11. *Лігас П.* Без іммігрантів нам не справитися / П. Лігас [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novpol.ru/index.php?id=1814>
12. *Найти* роботу в Польше будет легче, количество разрешений для украинцев может возрасти более чем наполовину [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.evlukraina.com/ru/%D0%A1%D0%BE%D0%B1%D1%8B%D1%82%D0%B8%D1%8F/nayti-rabotu-v-polshe-budet-legche.html>
13. *В ходе* амнистии в Польше легализовались 4,5 тыс. иностранцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polska-kaliningrad.ru/ru/news/828-abolicija>
14. *Польша* зовет. Польша становится ключевым работодателем украинцев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/companies/1384700-korrespondent-polsha-zovet-polsha-standovitsya-klyuchevym-rabotodatelem-ukraincev>
15. *Упрощение* предоставления польского гражданства для иностранцев / Киевский центр политических исследований и конфликтологии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.analitik.org.ua/current-comment/ext/50322f83c4b08/>
16. *Агаджанян М.* Репатриация соотечественников: вопросы правового обеспечения и эффективной реализации / М. Агаджанян // 21 век. – 2006. – № 1. – С. 29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.noravank.am/upload/pdf/139\\_ru.pdf](http://www.noravank.am/upload/pdf/139_ru.pdf)
17. *Репатриация* продолжается... Беседа с Медардом Масловским, польским генеральным консулом в Казахстане в 2004–2007 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novpol.ru/index.php?id=916>
18. *Польша* облегчает процесс репатриации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.gambler.ru/10523868/>
19. *Полегшити*, пом'якшити, прискорити. – Польща готує новий закон про статус іноземців. Країні бракує працівників та платників податків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://varta.kharkov.ua/novini/svit/1085783.html>
20. *Польша* над демографічною прірвою. Чи допоможуть українці? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://perechrectjamigrantiv.blox.ua/2013/02/Polscha-nad-demografichnoyu-prirvoyu-Chi-1.html>
21. *Rzeczpospolita:* Щоб Польша не обезлюдніла, до 2050 року тут повинні оселитися 5,2 мільйонів людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polradio.pl/5/115/Artykul/128907>
22. *О мерах* по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом : указ президента Российской Федерации от 22.06.2006 г. № 637 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz\\_637.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz_637.pdf)
23. *Мониторинг* реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации в IV квартале 2012 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4\\_kv\\_2012.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/monitoring/4_kv_2012.pdf)
24. *Александрова М.* Работу ищем сами: Новая госпрограмма переселения соотечественников снимет ограничения на переезд в Россию / М. Александрова // Миграция XXI век. – 2012. – № 4. – С. 27.
25. *Путин В.* Строительство справедливости. Социальная политика для России / В. Путин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nextrus.ru/interes/389-putin-stroitelstvo-spravedlivosti-socialnaya-politika.html?start=5>



26. *О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом* : указ президента Российской Федерации от 14.09.2012 г. № 1289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz\\_1289.pdf](http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/ykaz_1289.pdf)

27. *Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/07c/kgmp.pdf>

28. *Труд и занятость в России. 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_36/IssWWW.exe/Stg/d1/03-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_36/IssWWW.exe/Stg/d1/03-01.htm)

29. *Практика использования патентов на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации (результаты исследования)*. – М. : Междунар. организация по миграциям, 2012. – С. 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://moscow.iom.int/russian/publications/Practica\\_patent.pdf](http://moscow.iom.int/russian/publications/Practica_patent.pdf)

30. *О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации* : федеральный закон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140367>

31. *Про Концепцію державної міграційної політики* : указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

32. *Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року* : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 682 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/682-2012-%D0%BF>