

УДК 314.7(477)

Гнатюк Т. О.

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи
Національної академії наук УкраїниОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглянуто основні міграційні тенденції в Україні в 2014–2015 рр. Запропоновано рекомендації для вдосконалення міграційної політики України. Основна увага приділена порядку збору та аналізу інформації у сфері міграції, внутрішньо переміщеним особам, трудовій міграції українських громадян, освітній міграції, імміграційній політиці.

Ключові слова: міграційна політика, внутрішньо переміщені особи, трудова міграція, освітня міграція, імміграція.

Постановка проблеми. Анексія Автономної Республіки Крим, антитерористична операція на сході України, економічна і політична криза останніх років – усі ці обставини суттєво вплинули на міграційну ситуацію в державі. Таким чином, виникла потреба переглянути міграційну політику України виходячи із сучасних міграційних тенденцій та визначити нові пріоритети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Із початком військового конфлікту міжнародними організаціями було проведено низку досліджень, які стосувалися внутрішньо переміщених осіб та української трудової міграції. Міграційні процеси в Україні досліджують також у своїх роботах О. Малиновська, О. Позняк, І. Мостова, О. Риндзак та ін. Водночас назріла потреба в узагальненні наявних міграційних тенденцій та виробленні конкретних рекомендацій для вдосконалення міграційної політики України.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів міграційної політики України, які потребують модернізації в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. З 2014 р. державна статистична інформація про природний рух населення України подається без АР Крим, а з 2015 р. – без урахування частини зони проведення АТО. Відповідно до статистики реєстрації зміни місця проживання, міграційна активність населення України в період 2014–2015 рр. зазнала значного спаду. Сальдо міграції, хоча і залишається додатнім, але стрімко зменшується. Так, у 2015 р. міграційний баланс скоротився більше ніж удвічі порівняно з 2013 р. і становив лише 14,2 тис. осіб. Офіційна статистика показує також зменшення міграційної мобільності до 24,7% та інтенсивності міграційного обороту до рівня 1,0 млн. осіб. При цьому на кінець 2015 р.

самих лише внутрішньо переміщених осіб нараховувалося 999,4 тис. [1].

Зовнішня міграція в 2014–15 рр. зберігала додатне міграційне сальдо, відповідно до офіційної статистики. Проте в 2015 р. значення цього показника зменшилося майже втричі порівняно з 2013 р. і становило +9,2 тис. осіб. Серед усіх прибулих у 2015 р. найбільшу групу становили мігранти з РФ (33,6%), 5,3% – з Азербайджану, 5,2% – із Молдови, 3,3% – із Туркменістану. Виїзд відбувався переважно до РФ (13,6%), Ізраїлю (11,3%), Туркменістану (10,0%), США (7,2%) та Німеччини (6,6%). Таким чином, наявна статистична інформація не дає змоги об'єктивно побачити міграційні процеси, які відбуваються в сучасній Україні. Як результат, українська держава не в змозі розробляти ефективні управлінські рішення в міграційній сфері.

У цих умовах особливо актуальним стає вдосконалення порядку збору та аналізу інформації у сфері міграції. Основні кроки щодо покращення міграційної статистики мають стосуватися, серед іншого, таких аспектів [2]: наявні українські форми звітності потребують гармонізації з європейськими нормами, передусім необхідно запровадження і використання єдиних визначень; збір статистичної інформації у сфері міграції має бути спрямований на облік людей, а не подій задля досягнення більшої достовірності даних; необхідним заходом є розширення форм звітності, а також використання даних непрямих джерел для отримання більш повної інформації про характер міграційних потоків; на часі створення централізованої системи обліку у сфері міграції із залученням статистики задіяних державних органів, а також посилення міжвідомчої координації; доступ громадськості до відомчої статистики міграційних процесів в Україні має бути розширеним, особливо щодо даних Міграційної служби України. Запропоновані заходи потребують законодавчого підґрунтя і фінансового забезпечення, але саме достовірні дані про міграційні процеси є основою ефективної міграційної політики будь-якої держави.

З березня 2014 р. в Україні з'явилася нова категорія внутрішніх мігрантів – внутрішньо переміщені особи (ВПО), які формуються з двох груп. Перша група ВПО складається з колишніх жителів АР Крим, які переїхали на материкову частину України після анексії півострова у березні 2014 р. Чисельність цієї групи сформувалася переважно до кінця 2014 р. і надалі зростає незначною мірою. Станом на початок січня 2017 р.

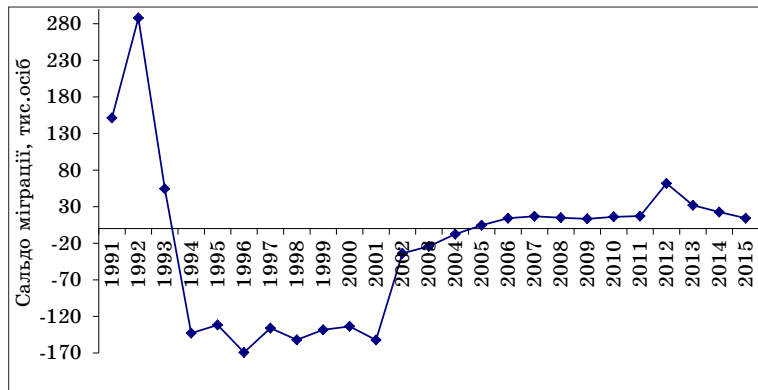


Рис. 1. Динаміка сальдо міграції населення України в 1991–2015 рр.

ВПО з АР Крим налічувалося 22,8 тис. осіб [3], або 2,1% від загальної кількості ВПО в Україні. Друга група – це ВПО із зони проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей, чисельність якої досягла у січні 2017 р. 1 040,7 тис. осіб [3]. Ця група становить майже 80% ВПО в Україні і наполовину складається з інвалідів та осіб похилого віку (50,2%), частка дітей – 16,2% [4]. Водночас статистика відомств щодо кількості ВПО є неповною і масштаби внутрішнього переміщення в Україні є більшими.

Таким чином, першочергові заходи міграційної політики України щодо внутрішньо переміщених осіб мають вирішувати такі питання. Потребує уточнення чисельність ВПО. Нині облік переселенців здійснюють два державних відомства, дані яких відрізняються. Міжвідомчий координаційний штаб Державної служби України з надзвичайних ситуацій (МКШ) фіксує кількість тимчасово розміщених громадян України, які звернулися до відомства за допомогою в переміщенні. Міністерство соціальної політики України веде облік осіб, які реєструються для отримання пенсії або інших видів соціальної допомоги. Певна частка реєстру Мінсоцполітики складається з осіб, які фактично проживають у зоні АТО і періодично перетинають кордон з Україною для отримання пенсій та інших соціальних виплат. Окрім того, із різних причин не всі внутрішньо переміщені особи реєструються в державних органах. Таким чином, достовірна інформація про кількість ВПО є стратегічно важливим завданням для подальших управлінських рішень.

Дослідження ВПО¹, які проводилися Міжнародною організацією з міграції та Українським центром соціальних реформ у 2015 р., не виявили наміри переселенців у найближчі 12 місяців змінювати місця свого перебування. Також ВПО не проявляють високої готовності до виїзду за кордон. Таким чином, на перший план для держави і місцевих органів влади виходить питання інтеграції переселенців у нових місцях поселення. Основними проблемами ВПО залишаються доступ до постійного житла та працевлаштування. Крім того, потребує уваги підвищення рівня інформування ВПО щодо можливостей отримання допомоги, а також підвищення рівня обізнаності відповідних працівників державних та місцевих органів влади щодо потреб ВПО та уникнення упередженого ставлення до переселенців.

Важливу роль у процесі інтеграції внутрішньо переміщених осіб відіграє ставлення місцевого населення, яке, за даними проведених досліджень, про які вже згадувалося вище, нині є нейтральним. Водночас створення та збереження толерантного ставлення місцевого населення до ВПО в умовах погіршення рівня життя в Україні залишається важливим завданням для державних і місцевих органів влади.

На фоні економічної кризи та погіршення рівня життя в останні роки міграційний потен-

ціал України залишається високим. За результатами дослідження «Міграція як чинник розвитку в Україні», що проведене Міжнародною організацією з міграції в 2014–2015 рр. [5], обсяг трудової міграції з України оцінено у 688 тис. осіб (з яких 423,8 тис. залучені до довгострокової, а 264,4 тис. осіб – до короткострокової трудової міграції), при цьому потенційне зростання кількості міжнародних трудових мігрантів у короткостроковій перспективі можливе на 45% від поточного обсягу. Основними країнами призначення трудових мігрантів з України залишаються РФ, Польща, Чехія, Італія і Білорусь: на ці п'ять країн припадає 80% короткострокових і довгострокових міграційних потоків. Незмінними залишаються сфери прикладання праці українських трудових мігрантів: будівництво, промисловість, готельно-ресторанний бізнес, домашній догляд і сільське господарство.

Зважаючи на отримані результати, заходами міграційної політики щодо трудової міграції у сучасних умовах мають стати підвищення рівня зворотності зовнішніх трудових поїздок, забезпечення поступового повернення трудових мігрантів, посилення соціальної захищеності українських працівників за кордоном, залучення міграційних грошей в економіку України. Доцільним є прийняття державної програми повернення та реінтеграції довгострокових трудових мігрантів з акцентом на розвиток їхньої підприємницької діяльності в Україні та інвестування зароблених за кордоном грошей в економіку країни. Важливим напрям є посилення інформування населення про умови і ризики працевлаштування за кордоном, а також про можливості добровільної участі в системі пенсійного страхування.

Крім того, залучення трудових мігрантів до процесу прийняття рішень на місцевому рівні створює відчуття співпричетності та забезпечує розвиток місцевої громади. Це може бути досягнуто за рахунок [6]: включення мігрантів у місцеві вибори, форуми, консультації; поєднання міграційного капіталу з місцевим розвитком у результаті залучення знань і навичок мігрантів, їхньої мережі контактів, а також використання переказів мігрантів за допомогою створення сприятливих умов; кооперації органів місцевого самоврядування з місцевою владою країн прийняття мігрантів.

Водночас необхідно пам'ятати, що основною причиною української зовнішньої трудової міграції є незадоволення економічною ситуацією в країні, саме тому основні заходи держави мають бути спрямовані на покращення рівня життя населення, забезпечення робочими місцями і гідною оплатою праці. Без подолання економічної кризи й оздоровлення економічного клімату запропоновані заходи міграційної політики залишаться неефективними.

У результаті військового конфлікту на сході України та анексії АР Крим у 2014–2015 рр. активізувався виїзд українських громадян за кордон у пошуках притулку. На початок лютого 2015 р. 268,3 тис. осіб подали заяви на отримання статусу біженця, а 383,1 тис. осіб знаходилися за межами України на інших підставах [7]. Найбільша група шукачів притулку перебувала у Російській Федерації (пошук притулку – 383,3 тис. осіб, інші форми перебування – 582,2 тис. осіб). В Європейському Союзі, за даними Євростату [8], на кінець 2014 р. кількість поданих заяв про притулок від українських громадян зросла майже у 20 разів порівняно з відповідним періодом 2013 р., що в

Дослідження «Оцінка місцевих ринків Вінницької, Черкаської, Житомирської, Полтавської, Сумської, Чернігівської, Одеської, Миколаївської, Херсонської областей у рамках гуманітарної програми МОМ в Україні «Гуманітарна допомога внутрішньо переміщеним особам в Україні шляхом грошових переказів»; дослідження «Оцінка місцевих ринків Харківської області в рамках гуманітарної програми МОМ в Україні «Гуманітарна допомога внутрішньо переміщеним особам в Україні шляхом грошових переказів».

абсолютних числах становило 14 040 заяв. Серед основних країн призначення були Німеччина (19,0%), Польща (16,0%), Італія (15,0%), Франція (10,0%), Швеція (9,0%).

Проте ця тенденція не закріпилася в результаті низького відсотка визнання біженців з України. Так, у РФ на кінець 2014 р. статус біженців отримали 4,2% осіб, які звернулися з відповідною заявою [9; 10]. У країнах ЄС у 2014 р. [8] з усіх рішень першої інстанції (2 985 справ) позитивними визнано лише 22% (із них 56,1% кваліфіковано як потреба в додатковому захисті, 27,7% – як позитивне рішення через гуманітарні причини, і лише 16,1% осіб отримали статус біженців). Станом на III квартал 2016 р. [11] кількість поданих заяв від українських громадян у країнах ЄС становила вже 2,2 тис., а загальний відсоток визнання – 20% (із них лише 10% отримали статус біженця або додатковий захист).

Українській державі необхідно звернути увагу на заохочення повернення української молоді, яка здобуває освіту за кордоном. В останні три роки експерти [12, с. 15] відзначають зростання обсягів освітньої міграції з України, особливо в країнах традиційної трудової міграції українських громадян. За даними моніторингу аналітичного центра CEDOS [13], який охоплює 34 країни, у 2013/2014 навчальному році за кордоном навчалися 47,7 тис. громадян України, а в 2014/2015 навчальному році – 59,6 тис. Основні країни навчання – Польща, Німеччина, Росія, Канада, Італія, Чехія, США, Іспанія, Австрія, Франція та Угорщина.

Відповідними заходами можуть стати запровадження спеціальних програм, які передбачають направлення студентів на навчання або працю в країні Європи або США з обов'язковим поверненням до країни походження, а також рекрутування представників української діаспори з відповідною кваліфікацією для роботи в Україні. Крім того, потребує перегляду процедура визнання Україною іноземних дипломів про науковий ступінь або кваліфікацію, яка нині є тривалою і дорогою.

Імміграційна політика України також потребує модернізації та активізації. Оскільки в Україні поступово вичерпується потенціал демографічного росту, це призводить до зменшення чисельності населення, особливо молодого і середнього віку, що за кілька років спричинить нестачу робочої сили в Україні. Таким чином, українська держава постане перед необхідністю залучення іммігрантів. Переймаючи досвід іноземних країн, Україні необхідно більше залучати іноземних студентів для навчання в країні і заохочувати кращих випускників до подальшої роботи саме тут. Для цього необхідні розроблені державні програми інтеграції іноземців та активна боротьба з дискримінацією іммігрантів у суспільстві.

На жаль, у результаті військового конфлікту чисельність іноземців в Україні в останні роки

зменшилася. Так, кількість перетинів українського кордону іноземними громадянами скоротилася вдвічі в 2014–2015 рр. порівняно з 2013 р.; приблизно у півтора рази зменшилася в 2015 р. кількість оформлених дозволів на імміграцію порівняно з 2012 р.; майже на 9% скоротилася також кількість іноземних студентів в українських ВНЗ [12, с. 22–23]. Таким чином, Україна стала непривабливою для іноземців.

Зважаючи на те, що за останні три роки міграційна ситуація в Україні зазнала суттєвих змін, на часі розроблення нового стратегічного документу у сфері міграції. Масштабні міграційні переміщення всередині держави, поява внутрішньо переміщених осіб, посилення трудової та студентської міграції українських громадян – усі ці тенденції і виклики мають бути враховані у новій редакції Концепції державної міграційної політики України.

Крім того, ефективна міграційна політика здатна перетворити наслідки міграційних процесів на чинники розвитку держави. На жаль, в Україні роль міграції в розвитку країни є недооціненою, а міграційні питання на державному рівні не визнані пріоритетними. Наявна Концепція державної міграційної політики України ще з моменту затвердження в 2011 р. не приділяла належної уваги використанню міграційних процесів для розвитку держави. Так, у преамбулі метою Концепції проголошується «...створення умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку держави» [14], однак у самому тексті документу міграція з розвитком не пов'язується. У новій редакції стратегічного документу мають знайти відображення актуальні міграційні процеси в Україні разом із відповідними заходами використання їхніх наслідків для розвитку країни.

Висновки. Міграційна ситуація в Україні є відображенням економічних і політичних подій, які відбуваються в країні. Економічна криза, анексія АР Крим та початок військових дій на Сході України спричинили появу нових міграційних тенденцій, зважаючи на які українська міграційна політика потребує суттєвої корекції. Передусім на порядку денному – розроблення та затвердження нового стратегічного документа у сфері міграції. Основні зміни мають стосуватися покращення міграційної статистики, посилення заходів політики щодо трудової міграції (особливо в напрямі підвищення рівня зворотності зовнішніх трудових поїздок, забезпечення поступового повернення трудових мігрантів, посилення соціальної захищеності українських працівників за кордоном, залучення міграційних грошей в економіку України), розроблення ефективної державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та заходів для повернення молоді, яка отримує освіту за кордоном, а також підвищення ефективності імміграційної політики.

Список використаних джерел:

1. Про надання інформації щодо розміщення внутрішньо переміщених осіб : Лист Державної служби з надзвичайних ситуацій від 09.12.2015 № 02-18015/161.
2. Оцінка порядку збору, розподілу, зберігання та аналізу інформації у сфері міграції / Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні, 2015. – 74 с.
3. Внутрішні переміщення осіб. 11 січня 2017 р. / Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinatsiyniy-shtab.html>.
4. Про надання інформації щодо розміщення внутрішньо переміщених осіб : Лист Державної служби з надзвичайних ситуацій від 09.12.2015 № 02-18015/161.
5. Міграція як чинник розвитку в Україні. – К. : МОМ, 2016. – 116 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.org.ua/sites/default/files/mom_migraciya_yak_chynnyk_rozvytku_v_ukrayini.pdf.

6. Riallant C. Local Authorities: The Missing Link for Harnessing the Potential Migration for Development / Cecile Riallant, Joanne Irvine, Luigi Fabbri // Migration Policy Practice. – IOM, 2013. – P. 11–15.
7. Ukraine: Internally Displaced People. 14 August 2015 // UNHCR. The UN Refugee Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1244-internal-displacement-map>.
8. Bitoulas A. Population and Social conditions / Alexandros Bitoulas // Eurostat. Data in focus. 3/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430fcfc55018>.
9. Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, обратившихся с ходатайством о признании беженцем в 2009–2014 гг. (по странам) / Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/604/ychet_begenec_2009_2014_obrashenie.pdf.
10. Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, признанных беженцами в 2009–2014 гг. (по странам) / Федеральная миграционная служба Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/a58/ychet_begenec_2009_2014_priznano.pdf.
11. Asylum quarterly report. First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: third quarter 2016 // Eurostat Statistics Explained [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.
12. Міграція в Україні: факти і цифри / Упоряд. О. Малиновська. – К. : MOM, 2016. – С. 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf.
13. Стадній Є. Українські студенти за кордоном: скільки та чому // CEDOS [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cedos.org.ua/uk/osvita/ukrainski-studenty-za-kordonom-skilky-ta-chomu>.
14. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 42. – С. 30.

Гнатюк Т. О.

Институт демографии и социальных исследований имени М.В. Птухи
Национальной академии наук Украины

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Резюме

В статье рассмотрены основные миграционные тенденции в Украине в 2014–2015 гг. Предложены рекомендации по усовершенствованию миграционной политики Украины. Основное внимание уделено порядку сбора и анализа информации в сфере миграции, лицам, перемещенным внутри страны, трудовой миграции украинских граждан, образовательной миграции, иммиграционной политике.

Ключевые слова: миграционная политика, лица, перемещенные внутри страны, трудовая миграция, образовательная миграция, иммиграция, Украина.

Нnatyuk T. O.

M.V. Ptoukha Institute for Demography and Social Studies NAS of Ukraine

IMPROVEMENT AVENUES OF THE CURRENT UKRAINIAN MIGRATION POLICY

Summary

The article describes the main migration trends in Ukraine in 2014–2015. The author proposes recommendations for development of the Ukrainian migration policy. The main attention is paid to the following aspects: migration statistics, internally displaced persons, labour migration of the Ukrainian citizens, educational migration and immigration policy.

Key words: migration policy, internally displaced persons, labour migration, educational migration, immigration, Ukraine.