

Об авторе: Елена Малиновская, доктор наук по государственному управлению, Национальный институт стратегических исследований, Украина

Три аспекта экономической интеграции мигрантов, актуальных для Украины

Интеграция мигрантов – одно из условий использования потенциала миграции в интересах развития, а экономическая интеграция – базис всего интеграционного процесса. Политика интеграции является важной составляющей миграционной политики большинства стран мира. [По данным ООН](#), в 2011 г. 91% развитых государств осуществляли мероприятия, направленные на интеграцию иммигрантов, против 79% в 1996 г. В Украине, где формирование миграционной политики началось лишь после обретения независимости в условиях отсутствия опыта, кадров, необходимых ресурсов, внимание к интеграции росло постепенно, как реакция на обусловленные миграцией вызовы. Тем не менее, на сегодня уже оформились ориентиры политики в этой сфере, накоплен определенный опыт ее реализации.

Хотя обычно вопрос интеграции встает относительно иммигрантов, для Украины он актуален в трех аспектах. Кроме включения в жизнь общества иностранцев, страну, являющуюся одним из доноров рабочей силы в Европе, закономерно волнует проблема интеграции украинцев в странах их пребывания, а также (и это особенно важно) вопрос реинтеграции трудовых мигрантов по возвращении на Родину.

О проблеме включения иностранцев в жизнь общества

В силу специфики миграционных процессов после распада СССР, в 1990-е гг. главными адресатами усилий по интеграции были депортированные при тоталитаризме крымские татары, армяне, болгары, греки, немцы, возвращающиеся в Крым. Только за первые три года независимости репатриировались почти 100 тыс. ранее депортированных. По состоянию на начало 2014 года, в автономной республике проживали свыше 270 тыс. крымских татар, несколько тысяч репатриантов из числа депортированных других национальностей.

Поскольку их массовое возвращение происходило в условиях глубокого экономического кризиса переходного периода, большинство репатриантов оказались в Крыму в крайне сложном положении, не имея ни жилья, ни работы. Несмотря на договоренности в рамках СНГ относительно реабилитации депортированных народов, страны прежнего проживания помощи в их переезде на историческую родину не оказывали. Рассчитывать можно было только на поддержку международных организаций. Уже в первые годы независимости были созданы специальные государственные органы, разработаны государственные программы по обустройству и интеграции ранее депортированных, [последняя из которых на период до 2015 г.](#) За 20 лет на реализацию этих программ было направлено свыше 1,2 млрд гривен бюджетных средств.



Проект финансируется
Европейским Союзом



IOM • МОМ
Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

Центральным для переселенцев был вопрос жилья, поэтому основное внимание уделялось жилищному и коммунальному строительству. Было введено в эксплуатацию 460 тыс. кв. метров жилья, построены 7 школ на 2 тыс. учащихся, проложено около тысячи километров водопровода, 1,2 тыс. километров электросетей и т.д. В условиях дефицита государственных средств, в целях обустройства репатриантов предоставлялась финансовая помощь для завершения индивидуального строительства с высоким уровнем готовности, практиковалась покупка государством жилья на вторичном рынке, прежде всего в регионах, где оно было более дешевым.

Значительное внимание уделялось правовому статусу репатриантов как основной предпосылке реализации всей полноты социальных и экономических прав. Те, кто прибыл в Украину до провозглашения независимости, украинское гражданство получили автоматически, но репатрианты, прибывшие после 1991 г., должны были сначала выйти из предыдущего гражданства, что требовало времени и денег, которых у переселенцев не было. В результате свыше трети репатриантов не имели гражданства Украины. В 1998 г. было достигнуто соглашение с Узбекистаном, в гражданстве которого состояли почти 70 тыс. возвращенцев, об упрощении порядка выхода ранее депортированных из узбекского гражданства и освобождении от уплаты соответствующей пошлины. Органы внутренних дел Украины взяли на себя функцию по упорядочению и отправке в Узбекистан необходимых документов. В 2001 г. существенные изменения были внесены в украинский закон «О гражданстве», позволивший иммигрантам в случае неоправданно высоких платежей и сложных процедур выхода из прежнего гражданства ограничиться декларацией об отказе от него.

В отношении обустройства ранее депортированных существовал общественный консенсус, тогда как вопрос интеграции других категорий иммигрантов практически не поднимался. Во-первых, страна была мало привлекательна для иммигрантов, их количество незначительно (согласно первой Всеукраинской переписи населения 2001 г., в Украине проживали 192,6 тыс. иностранцев и 84 тыс. лиц без гражданства, составлявшие 0,57% населения (Государственный комитет статистики Украины, 2004 г.), [по данным Государственной миграционной службы](#) в конце 2017 г. количество иммигрантов составило 265 тыс. человек). Во-вторых, подавляющее большинство иммигрантов были выходцами из постсоветских государств, прежде всего из России, т.е. близкими населению Украины по культуре и ментальности, поэтому потребность в специальных мерах по их интеграции не ощущалась. В-третьих, общество не было готово делиться скудными ресурсами с новоприбывшими, особенно в условиях, когда в силу безработицы и низких доходов многие украинцы вынуждены были выезжать на заработки за рубеж.

Вместе с тем, на необходимость проведения интеграционных мероприятий обращали внимание международные организации. Несмотря на отсутствие государственной политики, помощь иммигрантам оказывали благотворительные организации, церковь. Прежде всего, речь шла о беженцах, т.е. наименее социально защищенной категории (в стране проживает немногим более 3 тыс. иностранцев, имеющих статус беженца согласно Конвенции ООН 1951 года, либо пользующихся дополнительной формой защиты).



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

В соответствии с [Законом Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите»](#), иностранцы, которым предоставлен соответствующий статус, имеют такие же, как и граждане Украины, права на трудоустройство, образование, социальную защиту. Однако длительное время поддержка государством этой категории иммигрантов ограничивалась их документированием. В начале 2000-х гг. был разработан первый план по интеграции беженцев, финансирование выполнения которого взяло на себя УВКБ ООН. Интеграционная поддержка предоставлялась через партнерские организации УВКБ ООН. На государственном уровне [«План мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите в украинское общество на период до 2020 года»](#) был утвержден распоряжением правительства в 2012 г.

Важное положительное значение этого документа состоит в том, что впервые в законодательство было введено понятие интеграции, определены органы власти, ответственные за осуществление соответствующих мероприятий. Хотя прямого финансирования из государственного бюджета не предполагалось, задействованные ведомства должны были при составлении своих бюджетов учитывать задачи по интеграции беженцев и периодически отчитываться об их выполнении. Важно также, что в соответствии с распоряжением правительства планы по интеграции должны разрабатываться и на региональном уровне, государственными администрациями областей. В центральном аппарате Государственной миграционной службы (ГМС) был создан сектор по интеграции беженцев, такие же структуры возникли в подразделениях ГМС в регионах с наибольшим количеством беженцев.

Благодаря принятию Плана внимание к интеграции усилилось, были усовершенствованы многие правовые нормы. Например, в законодательство внесены четкие гарантии возможности получения беженцами образования любого уровня, устранена юридическая коллизия, когда согласно закону о беженцах носители статуса могли получать образование наравне с гражданами Украины, а согласно закону об образовании, высшее образование для иностранцев было платным. Министерством образования и науки (МОН) разработаны методические рекомендации по работе с детьми-беженцами, а также по обучению взрослых украинскому языку, дидактические материалы. Для беженцев была упрощена процедура признания уровней образования и квалификаций. Согласно приказу МОН для этого может подаваться неполный комплект документов. Если информации недостаточно, процедура признания может включать специально организованные экзамены, тестирования, собеседования. Благодаря внесенным в законодательство уточнениям беженцы и искатели убежища получили доступ к бесплатной юридической помощи, включающей представительство интересов в судах, органах власти, защиту, составление документов процессуального характера.

Улучшилась координация действий различных ведомств. И в центре, и на местах обычным стало создание межведомственных рабочих групп для решения конкретных вопросов. Систематически проводились учебные семинары для государственных служащих различных ведомств, а также учителей, медиков, работников служб занятости и т.д.



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

Следует, однако, признать, что прогресс в деле содействия интеграции беженцев в целом довольно скромнен. Он к тому же тормозится военными действиями, необходимостью решения проблем внутренних перемещенных лиц. Распоряжение правительства о создании интеграционных центров в Киеве, Одессе и Харькове было принято только в декабре 2017 г., практическая работа начата пока лишь в отношении одесского центра. Затягивается введение в эксплуатацию второго пункта временного размещения беженцев в г. Яготин Киевской области, а пункт в Одессе требует капитального ремонта и функционирует лишь на 50%. Пока так и не заработала государственная система информирования и обучения беженцев украинскому языку.

Основное бремя интеграции беженцев в украинское общество по-прежнему несут международные и неправительственные организации. УВКБ ООН оказывает конкретную помощь беженцам в виде интеграционных грантов для налаживания малого бизнеса. Партнеры УВКБ ООН обеспечивают юридические консультации, услуги переводчика, помощь и сопровождение при оформлении социальной помощи, получении медицинских услуг, трудоустройстве. При благотворительных фондах открыты курсы изучения украинского языка, получения профессии.

Об интеграции украинских трудовых мигрантов за рубежом

Что касается экономической интеграции украинских трудовых мигрантов за рубежом, то это та сфера, повлиять на которую Украина имеет меньше всего возможностей. Вместе с тем, чем лучше интегрированы мигранты в стране пребывания, тем больше шансов у страны происхождения использовать их заработки, опыт и связи в интересах развития. Например, заработанные за рубежом деньги часто тратятся на приобретение товаров или получение услуг на родине. Практический опыт, наработанный в результате трудовой деятельности за границей, может быть успешно применен в стране происхождения, оказав заметное позитивное влияние на продуктивность местных компаний. Профессиональные контакты с иностранцами, появившиеся благодаря пребыванию трудовых мигрантов за рубежом, также могут способствовать подъему украинской экономики. Как известно, основой интеграции является правовой статус, поэтому внимание, прежде всего, уделяется обеспечению законного и безопасного трудоустройства за рубежом. С этой целью применяются как внутренние, так и внешнеполитические инструменты. Налажена система лицензирования деятельности агентств, оказывающих услуги по трудоустройству за границей, Министерством социальной политики систематически проводятся проверки выполнения лицензионных условий. С рядом стран назначения заключены межгосударственные соглашения о трудоустройстве. Особое значение для мигрантов имеют соглашения о социальном и пенсионном обеспечении, в частности с Испанией, Литвой, Латвией, Польшей, Португалией, Словакией, Чехией, Эстонией. Поддержку самоорганизации украинских мигрантов также можно рассматривать как содействие их интеграции в странах пребывания. Важным в этом направлении представляется деятельность «Международной украинской школы» (МУШ), общеобразовательного учебного заведения дистанционной формы обучения при Министерстве образования и науки Украины. Сотрудничество МУШ со школами украинских организаций за границей позволяет детям мигрантов освоить необходимый учебный



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

материал, пройти тестирование и получить документы об образовании государственного образца. С одной стороны, это дает возможность продолжать образование в странах пребывания, а с другой, - поступать в высшие учебные заведения на родине.

Отдельно следует упомянуть поддержку, оказываемую различными международными организациями, в частности Агентством ООН по миграции (МОМ), украинским трудовым мигрантам в процессе их экономической интеграции за рубежом. Такая поддержка может включать предоставление телефонных и электронных консультаций для трудовых мигрантов; проведение специальной подготовки для работодателей по вопросам найма иностранцев; содействие межкультурной коммуникации и предотвращение дискриминации; продвижение этических стандартов рекрутинга в рамках проекта МОМ по институциональным реформам и неформальному сектору (IRIS); проведение подготовки по культурной ориентации; проведение информационных кампаний для продвижения позитивного вклада мигрантов в принимающее общество.

О реинтеграции экономических мигрантов по возвращении на родину

Деятельность МУШ, таким образом, способствует не только интеграции украинских мигрантов за рубежом, но и их реинтеграции в украинское общество после возвращения домой. Именно это направление интеграционной политики представляется для страны, стремительно теряющей население вследствие неблагоприятных демографических тенденций, а также в результате выезда за рубеж, особенно важным. Его разработке, хоть и начавшейся с большим опозданием, в значительной степени содействовали международные организации. В частности, МОМ в течение длительного времени вместе с правительствами многих стран пребывания осуществляет реализацию программ содействия возвращению и реинтеграции на родине украинских мигрантов, не имеющих законных оснований для дальнейшего пребывания за рубежом. Вернувшимся мигрантам оказывается консультативная, логистическая, финансовая поддержка. С 2000 года помощь получили свыше 2000 бенефициаров. Кроме помощи, оказываемой добровольным возвращенцам, МОМ через ряд своих программ поддерживает реинтеграцию, в том числе экономическую, лиц, побывавших в ситуации торговли людьми.

Внимание к реинтеграции мигрантов заметно повысилось благодаря сотрудничеству с Европейским Союзом. [План действий по либерализации визового режима между Украиной и ЕС](#) предполагал, кроме прочего, разработку законодательства относительно реинтеграции граждан Украины, возвращающихся добровольно или по соглашению о реадмиссии. В 2011 г. правительство утвердило [План мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг.](#), который, однако, был более чем краток (всего 6 пунктов, в 2-х из которых говорилось об информировании возвращенцев, а остальные повторяли содержание Плана по интеграции беженцев) и неконкретен, производил



Проект финансируется
Европейским Союзом



ИОМ•МОМ
Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

впечатление скорее формального выполнения требования ЕС, чем реальной попытки содействовать интеграции.

После событий зимы 2013-2014 гг. и смены руководства страны реформы в сфере миграционного менеджмента значительно активизировались. В конце 2015 г. был принят закон [«О внешней трудовой миграции»](#), в котором впервые среди направлений государственной миграционной политики говорилось о «создании условий для возвращения в Украину и реинтеграции в общество трудовых мигрантов и членов их семей». Реинтеграции посвящена отдельная статья закона, определен ответственный орган исполнительной власти – Министерство социальной политики Украины. Во исполнение этой нормы был подготовлен [План мероприятий по реинтеграции в общество трудовых мигрантов и членов их семей](#). К сожалению, он оказался довольно декларативным. Вместе с тем, в нем поднимаются некоторые важные для реинтеграции возвращенцев вопросы, в частности, говорится об усовершенствовании процедур признания неформального обучения, о дополнительных занятиях по украинскому языку для детей, усовершенствовании статистики трудовой миграции, изучении зарубежного опыта управления миграциями и т.д.

Важное место вопрос интеграции занимает в [Стратегии государственной миграционной политики Украины до 2025 года](#), разработанной Миграционной службой Украины при содействии МОМ. Этому направлению посвящены три из 13 обозначенных в Стратегии целей. Речь идет об интеграции иностранцев, интеграции беженцев, реинтеграции мигрантов, возвращающихся на родину. В отношении последней группы Стратегия нацеливает на укрепление связей с украинцами за границей, распространение информации о возможностях трудоустройства в Украине, повышение финансовой грамотности возвращенцев с целью более эффективного использования заработанных за рубежом денег, разработку государственной и региональных программ возвращения и реинтеграции и т.д.

В Стратегии государственной миграционной политики сформулированы важные для общества и властей ориентиры. Определение целей – первый шаг к их достижению. Однако для того, чтобы превратить декларации в конкретный результат потребуется немало усилий. Необходимо, чтобы в Министерстве социальной политики, ответственном, согласно закону, за реинтеграцию возвращенцев, существовал специальный отдел, а в других заинтересованных ведомствах – контактные лица. Важно повысить координацию органов государственной власти путем создания постоянно действующей межведомственной комиссии. Для того, чтобы правительственные решения учитывали потребности людей, необходимо наладить постоянную связь с объединениями мигрантов, гражданским обществом в целом. С этой же целью важно систематически проводить научные исследования, наладить статистический учет как выезда на заработки за рубеж, так и возвращения. Важным фактором реализации миграционной политики, в частности в сфере возвращения и реинтеграции, должно стать сотрудничество со странами пребывания украинских мигрантов.

В поиске конкретных решений в сфере интеграции мигрантов помощь может оказать изучение зарубежного опыта, в частности стран Восточного партнерства и Евросоюза. Кроме прочего, опыт



Проект финансируется
Европейским Союзом



Проект имплементируется
Международной организацией по миграции

Грузии, Молдовы, стран Западных Балкан доказывает, что при наличии политической воли государства могут успешно предпринимать целенаправленные шаги по стимулированию возвращения граждан на родину и их реинтеграции. Недавняя [встреча в рамках Панели Восточного партнерства по миграции и убежищу, прошедшая в декабре 2017 г. в Варшаве и посвященная экономической интеграции](#) – регионального консультативного процесса, функционирующего при поддержке ЕС и МОМ, продемонстрировала важность диалога между ЕС и странами-соседями, позволила получить информацию о передовых практиках по защите прав мигрантов, процедур признания квалификаций, полученных неформальным путем, использовании потенциала миграции в интересах развития.

Данная статья подготовлена в рамках Проекта по поддержке Панели Восточного партнерства по миграции, мобильности и интегрированному управлению границами, который осуществляется Международной организацией по миграции (МОМ), Представительством в Украине.

Публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание публикации никоим образом не может рассматриваться как отражение взглядов ЕС.

Факты и суждения, содержащиеся в данной публикации, собраны исключительно для информационных целей и не обязательно отражают взгляды или политику МОМ или ее стран-членов. МОМ не несет ответственности за точность или надежность содержащихся в публикации мнений, рекомендаций, заявлений и иной информации.



Проект финансируется
Европейским Союзом



IOM • МОМ
Проект имплементируется
Международной организацией по миграции