



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Реадмиссия, добровольное возвращение и реинтеграция в Украине

Алексей Позняк

Пояснительная записка 13/17

Демографико-экономические рамки миграции

Февраль, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



1. Рeadмиссия

За период независимости Украины договора о реадмиссии были заключены с 15 государствами¹, а также с Европейским Союзом. В частности договора о принятии и передаче лиц через общую государственную границу (реадмиссии) заключены с пятью из семи государств, с которыми Украина имеет сухопутные границы (Венгрией, Польшей, Словакией, Молдовой, Россией), подписаны также соглашения с Грузией, Узбекистаном, Туркменистаном, Вьетнамом, Литвой, Латвией, Болгарией, Швейцарией, Турцией, Данией, Норвегией. К сожалению, не все заключенные договора выполняются эффективно, так, соглашение с Королевством Норвегия (подписанное 13.02.2008 г.) до сих пор не вступило в силу. Соглашение со Словацкой Республикой, вступившее в силу 28.03.1994 г., было денонсировано 04.10.2000 г., на сегодня продолжается работа по согласованию положений нового проекта договора. Также продолжается работа по согласованию дополнительных документов или новых вариантов договоров о реадмиссии с Республикой Польша, Социалистической Республикой Вьетнам, Швейцарской Конфедерацией, Турецкой Республикой, Российской Федерацией.

Помимо государств, с которыми договора о реадмиссии были подписаны ранее, продолжается работа, направленная на заключение соглашения о реадмиссии и проработки проекта имплементационного протокола с Арменией, в 2011 г. проведены переговоры по согласованию положений проектов имплементационных протоколов о порядке реализации Соглашения между Украиной и ЕС с Австрией и Бельгией. Ведутся переговоры с Азербайджаном, Казахстаном, Киргизстаном, Таджикистаном, Беларусью, Ливаном, решается вопрос о начале диалога о реадмиссии с такими странами, как Бангладеш, Индия, Иран, Ирак, Шри-Ланка, Китай, Афганистан.

Соглашение между Украиной и Европейским Сообществом о реадмиссии (далее – Соглашение), вступившее в силу 01.01.2010 г., занимает особое место в системе межгосударственных соглашений о реадмиссии. Подписание договора стало важным этапом на пути реализации евроинтеграционных устремлений Украины. В соответствии с положениями Соглашения запрашиваемое государство на запрос запрашивающего государства принимает на свою территорию всех лиц, которые не выполняют действующих условий относительно въезда на территорию запрашивающего государства, пребывания на ней или прекратили выполнять данные условия, если эти лица являются гражданами запрашиваемого государства либо прекратили гражданство запрашиваемого государства и не приобрели гражданство запрашивающего государства. В соответствии с Соглашением Украина также обязана принять на свою территорию граждан третьих стран или лиц без гражданства, которые незаконно въехали на территорию государств-членов ЕС непосредственно с территории Украины, либо на момент въезда имели действительный вид на жительство в Украине или действующую украинскую визу.

Подписание Соглашения и его ратификация вызвали в Украине широкий общественный резонанс, в экспертном сообществе и средствах массовой информации нередко высказывались опасения, что Украина станет переполненной сотнями тысяч нелегалов из третьих стран. Однако этим опасениям не суждено было сбыться. За первые два года действия Соглашения (2010-2011 гг.) Государственной пограничной службой Украины в порядке реадмиссии было принято около 1,5 тыс. чел. Из них 57,4% являются гражданами Украины (табл. 1), 28,8% - гражданами других стран СНГ (с учетом Грузии) и 13,8% - гражданами развивающихся стран Азии и Африки.

¹ <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/mizhnarodni-dokumenty/readmisiia>

Таблица 1. Лица, принятые Украиной в рамках Соглашения между Украиной и Европейским Сообществом о реадмиссии в 2010-2011 гг., по гражданству, чел.

Гражданство	2010	2011	Всего
Украина	469	391	860
Армения	9	4	13
Грузия	60	36	96
Молдова	159	95	254
Россия (без учета Чечни)	19	19	38
Россия (Чечня)	15	6	21
Другие страны СНГ	5	4	9
Афганистан	75	17	92
Вьетнам	9	12	21
Сомали	13	35	48
Пакистан	9	0	9
Палестина	10	0	10
Другие страны	15	12	27
Всего	867	631	1498

Источник: данные Государственной пограничной службы Украины

Количество правонарушителей-иностранцев и лиц без гражданства, относительно которых Государственной пограничной службой Украины принимаются решения о выдворении с территории Украины, постепенно снижается. Так, в 2010 г. было принято 2147 таких решений, в 2011 г. – 1454 (абсолютное большинство подлежащих выдворению – граждане стран СНГ), тогда как в 2004-2006 гг. ежегодно принималось 5-7 тыс. решений о выдворении. Из числа подлежащих выдворению в 2010 г. выехало 1660 чел. (77,3%), в 2011 г. – 1043 чел. (71,7%).

По данным Евростата за 2008-2011 гг. из государств-членов ЕС было выдворено почти 35 тыс. граждан Украины, свыше половины выдворений приходится на Польшу, значительные доли – также на Германию, Великобританию, Чехию, Словакию, Францию, Италию, Испанию, Нидерланды.

2. Добровольное возвращение

На протяжении 2010 и 2011 гг. в Украине было принято соответственно 1794 и 1199 решений о добровольном возвращении мигрантов из третьих стран. Абсолютное большинство лиц, относительно которых были приняты подобные решения, - граждане стран СНГ, главным образом Молдовы (69,7% от общего количества за два года), а также России (10,2%) и Грузии (9,0%). Среди других стран больше всего насчитывалось граждан Турции (1,5%). Из общего количества лиц, относительно которых было принято решение о добровольном возвращении, в 2010 г. выехало 1446 чел. (80,6%), в 2011 г. – 909 чел. (75,8%). Из числа мигрантов, не выехавших добровольно, не смотря на предписание, к 608 лицам за два года было применено принудительное выдворение (из них выехало 348 чел. или 57,2%).

Представительством Международной организации по миграции в Украине в течении 2005-2012 гг. при финансовой поддержке Европейского Союза было последовательно осуществлено три программы содействия добровольному возвращению (СДВ):

1. Программа СДВ в рамках финансируемого Европейским Союзом проекта «Укрепление потенциала управления миграционными процессами – Украина: Фазы 1 и 2», выполнялась на протяжении с марта 2005 г. по декабрь 2008 г.
2. Программа СДВ в рамках финансируемого Европейским Союзом проекта «Техническое сотрудничество и укрепление потенциала правительств Украины и Молдовы с целью имплементации соглашений о реадмиссии с Европейским Союзом» (GUMIRA), выполнялась с января 2009 г. по март 2011 г.
3. Программа СДВ в рамках финансируемого Европейским Союзом проекта «Поддержка имплементации соглашений о реадмиссии между ЕС и Республикой Молдова, Российской Федерацией и Украиной: содействие добровольному возвращению и реинтеграции» (SIREADA), выполнялась с апреля 2011 г. по декабрь 2012 г.

Программы охватывали мигрантов, не имеющих законных оснований на пребывание в Украине; искателей убежища, которым было отказано в предоставлении статуса беженца, либо тех, кто решил добровольно прекратить процедуру получения статуса беженца; мигрантов, пребывающих в трудном материальном положении. Обязательное условие участия в программах – желание мигранта вернуться в страну происхождения. Наличие такого желания, как и соответствие мигранта критериям участия в программе, выявлялось на собеседовании, проводимом сотрудниками МОМ либо партнерских неправительственных организаций. После собеседования мигрантов при необходимости направляли в региональные управления Государственной миграционной службы Украины для последующего принятия решения о возможности добровольного возвращения. Принятым в программу мигрантам Представительство МОМ предоставляло помощь в прохождении медосмотра, приобретении билетов, решении других вопросов, связанных с поездкой, а также предоставляло реинтеграционный грант в размере эквивалентно 100 евро.

В программе СДВ не могли участвовать лица, которым был запрещен въезд в Украину, совершившие тяжкие преступления либо подозреваемые в совершении преступлений на территории Украины, лица, намеренные вернуться в Украину после участия в Программе, а также имеющие возможность вернуться на родину самостоятельно и за свой счет.

Всего за почти 8 лет действия программ СДВ было проведено собеседование с 1107 мигрантами, из которых 617 (55,7%) возвратились в страны происхождения. Подавляющее большинство участников программ – взрослые мужчины, взрослых женщин – около 11%, детей – около 8% (табл. 2).

Таблица 2. Количество участников Программ содействия добровольному возвращению в 2005-2012 гг., чел.

Период выполнения программы	Количество лиц с которыми проведено собеседование	Количество возвращенных лиц			
		Всего	Взрослые мужчины	Взрослые женщины	Дети
1 марта 2005 г. – 31 декабря 2008 г.	485	240	204	22	14
1 января 2009 г. - 31 марта 2011 г.	305	179	145	15	19
1 апреля 2011 г. – 31 декабря 2012 г.	317	198	150	31	17
Всего за 2005 – 2012 гг.	1107	617	499	68	50

Источник: данные Представительства Международной организации по миграции в Украине

Среди участников программ СДВ наибольшие группы формировали граждане Пакистана (14,4%), Афганистана (10,4%), Индии (8,8%), Грузии (7,8%), Узбекистана (7,5%). При этом количество пакистанцев и индийцев с течением времени постепенно уменьшается, тогда как численность афганцев, грузин и узбеков – растет (табл. 3).

Таблица 3. Лица, участвовавшие в Программах содействия добровольному возвращению в 2005-2012 гг., по гражданству чел.

Страна	1 марта 2005 г. – 31 декабря 2008 г.	1 января 2009 г. - 31 марта 2011 г.	1 апреля 2011 г. – 31 декабря 2012 г.	Всего за 2005 – 2012 гг.
Афганистан	12	14	38	64
Армения	3	19	8	30
Бангладеш	13	1	-	14
Камерун	6	1	13	20
Грузия	8	17	23	48
Гана	18	3	8	29
Индия	34	20	-	54
Нигерия	14	8	7	29
Пакистан	41	44	4	89
Узбекистан	1	7	38	46
Шри Ланка	18	5	-	23
Вьетнам	10	3	5	18
Всего	240	179	198	617

Источник: данные Представительства Международной организации по миграции в Украине

3. Реинтеграция

Украина на сегодня является одной из крупнейших стран-доноров рабочей силы в Европе. Общее количество украинских граждан, работающих за рубежом оценивается (в условиях 2008 г.) в 2,1 млн. чел.². Из них около 600 тыс. пребывает за рубежом на протяжении многих лет, т.е. являются долгосрочными мигрантами. В то же время согласно прогнозам демографического развития в Украине неминуемо дальнейшее уменьшение населения трудоспособного возраста³. По расчетам примерно через 10 лет Украина столкнется с проблемой дефицита рабочей силы, что актуализирует необходимость привлечения иммигрантов.

Как свидетельствует мировой опыт, наиболее желанным контингентом иммигрантов для любой страны являются ее бывшие жители, ранее выехавшие за границу, а также их потомки. Поэтому стратегической целью миграционной политики Украины должно стать постепенное возвращение тех долгосрочных мигрантов, которые при определенных условиях готовы возвратиться в Украину. В связи с этим перед реэмигрантами встанет проблема адаптации к обществу, изменившемуся за период их отсутствия.

² Poznyak A. External Labour Migration In Ukraine As A Factor In Socio-Demographic And Economic Development. <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RR-14.pdf>

³ <http://www.idss.org.ua/public.html>

Несмотря на важность проблемы, в Украине до сих пор отсутствуют программы, направленные на реинтеграцию возвращающихся мигрантов, хотя эти вопросы фигурируют в отдельных нормативных актах. Принятым в 2011 г. Планом мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 годы⁴ предусмотрено обеспечение информирования украинских мигрантов, вернувшихся в Украину, по вопросам занятости, осуществления предпринимательской деятельности, социального обеспечения и здравоохранения, а также оказания им психологической помощи. В принятом в том же году Плане мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Украины⁵ поставлена задача изучить вопрос об освобождении от отдельных форм таможенного контроля граждан Украины, которые в течение шести и более месяцев находились за пределами государства и возвращаются в Украину, и по результатам разработать и подать Кабинету Министров Украины соответствующие предложения. В случае положительного решения и успешной реализации данного мероприятия можно ожидать улучшения возможностей предпринимательской деятельности потенциальных реэмигрантов, что является важным фактором возвратности долгосрочных мигрантов и их реинтеграции.

⁴ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>

⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-p>