



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Рeadмиссия, возвращение и реинтеграция мигрантов в Украине: социально-политический контекст

Екатерина Иващенко-Стадник

Пояснительная записка 13/23

Социально-политические рамки миграции

Март, 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.



Текущий политический контекст. Неустойчивость текущего внешнеполитического курса украинского государства в условиях системного экономического, правового и институционального кризиса¹ и зависимость принимаемых тактических решений от конъюнктуры групповых интересов² при отсутствии у руководства страны мотивации к актуализации миграционных вопросов в государственной политике, обуславливают «остаточный» принцип разработки, имплементации и бюджетирования программ, связанных с реадмиссией, возвращением и реинтеграцией различных категорий мигрантов. Несмотря на огромную многостороннюю переговорную работу по подготовке соглашений о реадмиссии и согласованию соответствующих исполнительных протоколов, начатую еще в 1990-х гг., практические результаты децентрализованной деятельности украинских исполнительных органов власти, на которые возложена реализация подписанных соглашений, не отвечают масштабу поставленных задач и препятствуют возможности совершенствования механизмов управления миграционными процессами.

Отечественные и международные эксперты отмечают, что с 2010 года заверения украинской власти в приверженности демократическим ценностям и стратегическому партнерству в сфере миграции часто носят протокольный характер, особенно если речь не идет о пакетных решениях неотложных вопросов в экономической сфере³.

В числе основных проблем миграционной политики Украины, связанных с принятием мигрантов (в т.ч. украинских граждан, граждан СНГ и граждан третьих стран), экспертами отмечаются:

1. отсутствие четкого распределения сфер компетенции и системного подхода в регулировании межведомственного сотрудничества (так, в настоящее время реализацией Соглашений о реадмиссии занимаются несколько самостоятельных ведомств, в т.ч. МВД Украины и находящаяся в его подчинении Миграционная служба Украины (стандартная процедура), и Государственная пограничная служба Украины (ускоренная процедура)⁴;

¹ Вопрос о трудностях Украины на пути евроинтеграции в последние полгода стал одним из ключевых в публичных политических дискуссиях как внутри страны, так и за рубежом. См.: Президент Польши: Евроинтеграция Украины «под большим вопросом» // УНИАН, 01.06.2012 <http://www.unian.net/news/512299-komorovskiy-evrointegratsiya-ukrainyi-pod-bolshim-voprosom.html>, дата доступа 15.01.2013.; Еврокомиссия напомнила Украине о несовместимости евроинтеграции с Таможенным союзом // UKRANEWS, 25.12.2012 <http://ukranews.com/ru/news/ukraine/2012/12/25/86657>, дата доступа 15.01.2013.; В частности, в ходе своего недавнего визита в Украину, Европейский комиссар по расширению и европейской политике соседства Штефан Фюле отметил недостаточный прогресс Украины на пути евроинтеграции, который ставит под сомнение возможность подписания Соглашения об ассоциации Украина-ЕС в ближайшее время. См.: Под грифом «критично»: Украина, Рада и евроинтеграция // УНИАН, 08.02.2013 <http://www.unian.net/news/552088-pod-grifom-kritichno-ukraina-rada-i-evrointegratsiya.html>, дата доступа 15.02.2013.

² Многие эксперты отмечают, что ключевым фактором, определяющим процессы принятия стратегических решений в Украине, является трансформация политического режима – от «относительно демократического» в 2010 до «жесткого авторитарного» в 2013, что смещает приоритеты внутренней и внешней политики и тормозит реформирование во всех ключевых сферах, в том числе в сфере миграции (см.: Украина будет в стагнации, пока не определится геополитически // УНИАН, 12.02.2013 <http://www.unian.net/news/552764-politolog-ukraina-budet-v-stagnatsii-poka-ne-opredelitsya-geopoliticheski.html>, дата доступа 15.02.2013).

³ Более подробно об эволюции украинской государственной политики в области миграции – см. пояснительную записку КАРИМ-Восток «Развитие циркулярной мобильности: наблюдения по Украине», http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2012-95.pdf, дата доступа 15.01.2013.

⁴ Стандартная процедура применяется ко всем категориям граждан, которые незаконно находятся или незаконно въехали на территорию страны, если после такого въезда прошло 48 часов или не установлено, когда и каким образом произошел такой въезд. Эта процедура предусматривает осуществление запросов к противоположной стороне и ответов на них в течение длительного времени, но не более, чем в течение года. Ускоренная процедура позволяет возвращать нелегальных мигрантов, если они были обнаружены в течение 48 часов после незаконного въезда на территорию страны. См.: Приказ от 12.11.2010, №552/862 «Про затвердження Інструкції про порядок

2. недостаточный для организации полноценной работы уровень целевого государственного бюджетного финансирования ведомств, осуществляющих деятельность в сфере реадмиссии (это обусловлено не только текущим экономическим кризисом в стране, но и недостаточной мотивацией для осуществления сложных и затратных реформ в сфере регулирования миграционных процессов⁵);
3. проблема кадрового обеспечения, коррупция и «крышевание» незаконной миграции «во всех правоохранительных органах, имеющих отношение к ее контролю»⁶;
4. отсутствие комплексной программы по созданию эффективного и слаженного механизма реадмиссии, возвращения и реинтеграции на основе международного опыта, предполагающего:
 - а) четкую законодательную базу (в частности, Украина должна определиться с тем, по каким правилам «выравнивать» свое законодательство, должно ли оно быть согласовано с законодательством ЕС или РФ, и формируемых вокруг них геополитических союзов)⁷,
 - б) единую систему мониторинга с централизованным банком данных по различным группам мигрантов и, в частности, по возвратным мигрантам (пока единой системы учета нет);
 - в) профессиональную подготовку специального штата сотрудников, осуществляющего контроль над въездом, пребыванием, социальным обеспечением, юридической поддержкой, трудоустройством и выездом/перемещением различных групп мигрантов;

(Contd.)

дій органів внутрішніх справ та органів охорони державного кордону з реалізації положень Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб» http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE18521.html, дата доступа 15.01.2013.

⁵ В 2008-2009 годах в государственном бюджете Украины на реадмиссию иностранных граждан было заложено около 4 миллионов гривен, в том числе 3 миллиона – на потребности МВД, и около одного миллиона на потребности Государственной пограничной службы (по курсу 2008/2009 годов, совокупно, это составляло около 600 тыс. долларов США, при средней стоимости отправки одного иностранного мигранта на родину в указанном году – от 400 до 600 долларов США, без учета средств на содержание, которое может длиться до года). Отмеченный руководством миграционных ведомств недостаток средств компенсируется за счет программ добровольного возвращения с привлечением средств МОМ и других неправительственных организаций. Расходы возмещаются также за счет самого нелегального мигранта, лиц, способствующих его возвращению, и за счет правительств третьих стран. См.: Интервью с Заместителем Министра Внутренних Дел Украины в 2008-2010 гг. Василием Мармазовым // *УНИАН*, 18.12.2009, <http://www.unian.ua/news/352811-readmisiya-yakscho-lyudina-shojana-afrikantsya-tse-ne-oznachae-scho-vona-z-afriki.html>, дата доступа 15.01.2013. Стоит отметить, что в Государственных бюджетах 2012 и 2013 годов заложены общие расходы на обеспечение деятельности в сфере миграции МВД и Государственной пограничной службы, в том числе, основные расходы на содержание аппарата, без детализации расходов на реадмиссию.

⁶ См.: Чумак В. (2010), «Не така страшна реадмісія, як її малюють» // *ZN.UA №40*. http://gazeta.dt.ua/POLITICS/ne_taka_strashna_readmisiya_yak_yiyi_malyuyut.html, дата доступа 15.01.2013.

⁷ Согласование норм, содержащихся в нормативных актах различных государств, нацелено на достижение единообразия в правовом регулировании и предполагает сближение законодательства (определение общих программ в определенной сфере) или его гармонизацию через введение общих правовых принципов (см. *Международное частное право*, <http://gospotrebnadzorrel.ru/pages&id=48>, дата доступа 15.01.2013). Закон Украины от 18 марта 2004 года «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС» предполагает реализацию соответствующей комплексной программы как составляющей механизма приобретения Украиной членства в Европейском Союзе (см. текст Закона на http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T041629.html, дата доступа 15.01.2013). Однако, во-первых, на текущем этапе выполнения программы миграционное законодательство не выделено в приоритетную сферу согласования (см. Раздел 5 Закона), во-вторых, как уже было упомянуто выше, перспективы евроинтеграции Украины вызывают серьезные дискуссии в свете возможного присоединения Украины к протоколу о создании Таможенного Союза (см. *Украина может в июле присоединиться к протоколу о создании Таможенного Союза*, http://ria.ru/trend/_TS_Ukraine_07042011/, дата доступа 20.03.2013), что может закрыть Украине путь к ассоциации с ЕС (см. *Украине в 2013 году предстоит сделать выбор направления интеграции*, <http://rian.com.ua/politics/20130110/336668483.html>, дата доступа 15.02.2013).

г) постоянное сотрудничество с компетентными органами в сфере миграции для системного контроля над соблюдением прав мигрантов, препятствования реализации коррупционных схем в пунктах пропуска и других ключевых «точках» миграционного менеджмента⁸, и полноценного включения программ радмиссии, возврата и реинтеграции, реализуемых Украиной, в международную миграционную политику. До сих пор миссии международных организаций в этой сфере носили фрагментарный характер⁹.

Политический контекст проблемы радмиссии, возвращения и интеграции мигрантов усложняется неоднозначными оценками, как внутри страны, так и за ее пределами, перспектив Украины на пути либерализации визового режима с ЕС (подробнее об этом – см. стр. 3,4). Несмотря на принятие Европейским Союзом Плана либерализации визового режима для Украины и выполнение Украиной значительной части его законодательного этапа¹⁰, имплементационный этап затягивается. В декабре 2012 года Совет иностранных дел ЕС подчеркнул, что введение безвизового режима возможно только при условии обеспечения «хорошо управляемой и безопасной мобильности»¹¹.

В общественном дискурсе справедливо отмечается, что сложившиеся внутри страны кризисные политические условия и отсутствие четких интеграционных приоритетов во внешней политике затрудняют дальнейший конструктивный диалог международного сообщества, в частности между Украиной и ЕС, по реформированию национальной миграционной политики¹².

Пространство радмиссии. Оценивая масштабы передвижений, которые должны учитываться при разработке и реализации соглашений о радмиссии, эксперты отмечают, что основной поток (до 90%) потенциальных нерегулярных мигрантов удастся задержать при попытке въезда на территорию Украины на восточных участках границы с РФ, Молдовой и Республикой Беларусь¹³. Как следствие, Украина «утрачивает свою привлекательность как страна-транзитер в страны ЕС и для самих мигрантов», и для организаторов трафика. Поэтому

⁸ Помимо работы на пунктах пропуска, имеются в виду такие сферы работы с мигрантами, как– сфера оформления различных разрешительных документов для регистрации, трудоустройства, медицинской помощи. Во всех перечисленных «точках» работы задействованы многочисленные организации, обеспечивающие менеджмент в сфере занятости, предпринимательской деятельности, социального обеспечения, здравоохранения.

⁹ В частности, в рамках финансируемого Евросоюзом проекта SIREADA, направленного на помощь в имплементации Соглашения о радмиссии между ЕС и Украиной, Молдовой и РФ, МОМ организовывал мониторинговые миссии в учреждения содержания нерегулярных мигрантов. К 1 сентября 2012 года международные организации полностью передали полномочия по обеспечению базовых потребностей мигрантов в пунктах временного пребывания и содержания правительствам Молдовы и Украины. Оказание правовой помощи содержащимся / задержанным мигрантам со стороны международных организаций в рамках проекта SIREADA продлилось до февраля 2013 года. См.: «Моніторингова місія перевірила пункти тримання нерегульованих мігрантів на Закарпатті // МОМ, 25.04.2012, www.iom.org.ua/ua/home-page/342/, дата доступа 15.01.2013.

¹⁰ О выполнении «законодательного» этапа Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины профильными министерствами и ведомствами см.: <http://minfin.com.ua/2011/10/13/472456/>, дата доступа 15.01.2013.

¹¹ EU reaffirms its commitment to achieve visa-free regime with Ukraine // *Europe without barriers*, 10.12.2012, http://novisa.org.ua/en/news/?news_id=288, дата доступа 15.01.2013.

¹² См.: Чумак В., Казьміркевіч П. (2010), Які уроки може отримати Україна з реформування міграційної політики в Польщі? / *Інститут публічної політики*, 23.07.2012, <http://uipp.org.ua/multimedia/presentation.htm>, дата доступа 15.01.2013.

¹³ В 2009 году по результатам собеседований при въезде в Украину не было пропущено 19,7 тыс. человек; в первом полугодии 2010, т.е. в первые шесть месяцев после вступления в силу Соглашения о радмиссии с ЕС, – 9,2 тыс. человек. Данные МВД – см. Чумак В. (2010), *UNHCR UN Refugee Agency, Закарпатська область станом на 1 вересня 2012 р.* http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/Zakarpattya%20UKR__1_Sep_upd_DB.pdf, дата доступа 15.01.2013.

зарегистрированные масштабы нелегальной миграции и число лиц, к которым применяется процедура реадмиссии, вопреки прогнозам¹⁴, не имеют тенденции к увеличению. Согласно официальным отчетам, большинство граждан, принимаемых в рамках стандартной и ускоренной процедур реадмиссии, в основном, на западных участках границы, то есть, из стран ЕС, составляют граждане Украины. Например, за девять месяцев 2010 г., в рамках стандартной процедуры реадмиссии было принято 800 человек (все граждане Украины), в рамках ускоренной процедуры – 573 человека (из них 357 граждан Украины, 157 граждан СНГ и 89 граждан других стран)¹⁵. Тем не менее, на фоне цифр официальной статистики, не стоит недооценивать масштабов внешних, транзитных и внутренних перемещений украинских граждан, граждан СНГ и граждан третьих стран¹⁶.

На сегодняшний день Соглашения о реадмиссии между Украиной и другими странами – т.е. взаимные обязательства по принятию и передаче компетентным органам своих граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, незаконно прибывших на территорию одной из договаривающихся сторон через территорию другой договаривающейся стороны или остающихся там без законных оснований, – находятся в разной стадии подготовки и имплементации.

Со странами СНГ, которые, по мнению экспертов, остаются магистральным каналом нерегулярной миграции на территорию Украины¹⁷, с 1997 года по настоящее время подписаны, ратифицированы и формально вступили в силу 4 соглашения: с Грузией, Узбекистаном, Туркменистаном и Молдовой. Соглашение с РФ, с территории которой на украинскую территорию въезжает до 80% нерегулярных мигрантов – одно из ключевых соглашений в контексте регулирования миграционных процессов на территории СНГ – было подписано в 2006 году и с 2008 имеет статус действующего. Исполнительный протокол о порядке реадмиссии между Украиной и РФ подписан в конце 2012 года. Сейчас идет «техническая отработка» этого вопроса¹⁸. Соглашение с Арменией находится в стадии разработки. Переговоры по заключению соглашений о реадмиссии с Азербайджаном, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Республикой Беларусь не завершены.

Соглашение с ЕС в части реадмиссии граждан Украины и граждан стран-членов ЕС, нарушивших законодательство государств-сторон, действует с 2007 года. На протяжении последних 20 лет в разное время были подписаны, ратифицированы и формально вступили в силу 7 Соглашений о реадмиссии с Венгрией, Польшей, Словакией, Литвой, Латвией, Болгарией и Данией. Продолжаются двусторонние переговоры по согласованию

¹⁴ См., например, Гольбин Н., Плоды «реадмиссии» для Украины // *МИНФИН*, 12.06.2012 <http://minfin.com.ua/blogs/uassistance/26416/> дата доступа 15.01.2013.

¹⁵ В том числе на границе с Польшей – 274 человека, на границе со Словакией – 206, Венгрией – 54, Румынией – 39. См.: Данные Государственной пограничной службы – Чумак В. (2010), Миграційна політика України: крок вперед, два назад // *Інститут публічної політики* http://uipp.org.ua/uploads/news_message/at_file_uk/0071/12.pdf, дата доступа 15.01.2013.

¹⁶ При оценке масштабов нелегальной миграции стоит принять во внимание количество нелегальных мигрантов, выявляемых органами МВД внутри страны. Например, в 2007 году их численность составляла 12,6 тыс. человек. См.: *Транзитная нелегальная миграция и транзитные страны: теория, практика и политика регулирования* (2009), под ред. И. Молодиковой и Ф. Дювеля, Москва (раздел «Украина» <http://rudocs.exdat.com/docs/index-347281.html?page=3>, дата доступа 15.01.2013).

¹⁷ Интервью с Заместителем Министра Внутренних Дел Украины в 2008-2010 гг. Василием Мармазовым // *УНИАН*, 18.12.2009, <http://www.unian.ua/news/352811-readmisiya-yakscho-lyudina-shoja-na-afrikantsya-tse-ne-oznachae-schovona-z-afriki.html>, дата доступа 15.01.2013.

¹⁸ Комментарий Заместителя Председателя Миграционной Службы Украины Виктора Шейбути от 06.02.2013 г. http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ukrainna_spodivae_tsyana_ugodu_pro_readmisiyu_z_rf_vge_naybligchim_chasom_1794451, дата доступа 15.02.2013. Имеется в виду реализация имплементационной части протокола, в т.ч. детализация функций ответственных ведомств, определение бюджетных составляющих их деятельности и т.д.

имплементационных механизмов readмиссии с Австрией и Бельгией, а также с не входящей в ЕС, но участвующей в Шенгенской зоне Швейцарией. Обсуждаются пути совершенствования и обновления существующих программ readмиссии со Словакией и Польшей. В течение 2008-2010 годов звучали предложения об обсуждении положений проектов имплементационных протоколов с Эстонией, Мальтой и Португалией, однако до сих пор переговорный процесс не был завершен.

В части readмиссии граждан третьих стран и лиц без гражданства, рамочное Соглашение с ЕС вступило в силу с января 2010 года. Именно этот аспект формирования европейского направления readмиссионного пространства спровоцировал наиболее острые политические дискуссии с участием оппозиционных сил в Украине. В частности, член входящего в Парламент Всеукраинского объединения «Свобода», бывший глава Государственного комитета по делам национальностей и миграции Сергей Рудик заявил, что Украина должна разорвать Соглашение о readмиссии с ЕС, поскольку текущий односторонний формат его реализации противоречит национальным интересам украинского государства¹⁹. Вслед за этим заявлением, осенью-зимой 2010 года в крупных городах Украины прошла Всеукраинская акция «Свободы» против наплыва нерегулярных мигрантов из ЕС в Украину. Лидер «Свободы» и один из наиболее активных оппозиционных спикеров Олег Тягнибок заявил, что реализация Соглашения о readмиссии с ЕС приведет, по его словам, к «катастрофе»: «Эксперты подсчитали, что только первая волна нелегальных мигрантов, которых вышлют в Украину, достигнет 150 тысяч человек! Беларусь, кстати, не согласилась принимать к себе нелегалов по программе readмиссии, – все идет к тому, что и «белорусских» нелегалов также будут «под шумок» высылать к нам»²⁰. Транслируемая «Свободой» «право-радикальная» точка зрения находит отклик у жителей приграничных с ЕС районов, у которых шаги по реализации readмиссионных программ в их населенном пункте вызывают активный протест. В частности, в феврале 2011 года жители города Чоп вышли к воротам местной пограничной службы, которая ожидала в этот день визита Представителя Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, на акцию протеста – с требованием остановить строительство пункта временного содержания нерегулярных мигрантов около местной школы. Мэр города, не приглашенная на эту встречу, донесла точку зрения городской власти на этот вопрос через СМИ: «Наши депутаты единогласно запретили строить в городе пункт содержания нелегалов. Если государство и взяло на себя обязательства по этому вопросу, то такие помещения точно не должны быть в пределах городов или сел. Тем более – возле школ»²¹.

Таким образом, наибольшие общественные дискуссии в контексте формирования единого цивилизованного пространства readмиссии вызывает, прежде всего, пока относительно немногочисленная группа нерегулярных мигрантов из числа «не-граждан» Украины и СНГ: выходцы из Китая, Вьетнама, Пакистана, Афганистана, Нигерии, Египта, Сомали, других африканских стран²². Заключение, ратификация и вступление в силу соглашений о readмиссии с этой группой стран позволит не только усовершенствовать механизмы передачи нерегулярных мигрантов странам происхождения, но и минимизировать риски роста

¹⁹ См.: Україна має розірвати Угоду про readмісію з ЄС або закрити кордон з Росією, *Офіційний сайт Всеукраїнського об'єднання «Свобода»*, 15.03.2012, <http://www.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/028548/>, дата доступа 15.01.2013.

²⁰ См.: Угода про readмісію – злочин проти нації // *POLITIKO*, 15.12.2010 <http://politiko.ua/blogpost14828>, дата доступа 15.01.2013.

²¹ Жителі прикордонного Чопа сказали категоричне «Ні!» пункту тимчасового утримання нелегалів // *ZAKARPATPOST.NET*, 16.02.2011 <http://zakarpattya-zhyteli-prykordonnoho-chopa-skazaly-katehorychne-ni-punktu-tymchasovoho-utrymannya-nelehaliv/>, дата доступа 15.01.2013.

²² Ссылка на данные МВД в интервью с Заместителем Министра Внутренних Дел Украины в 2008-2010 гг. Василием Мармазовым // *УНИАН*, 18.12.2009 <http://www.unian.ua/news/352811-readmisiya-yakscho-lyudina-shoja-na-afrikantsya-tse-ne-oznachae-scho-vona-z-afriki.html>, дата доступа 15.01.2013.

ксенофобских настроений и радикализации украинского социума, вызванного страхами наплыва большого числа нерегулярных мигрантов.²³

В рамках подготовки Соглашений с третьими странами Украиной взят курс на переговоры с Бангладеш, Индией, Ираном, Ираком, Шри-Ланкой, Китаем, Афганистаном, которые являются потенциальными странами-поставщиками нерегулярных мигрантов²⁴. В 2008 году был разработан и направлен по дипломатическим каналам на адрес компетентных органов указанных стран проект соглашения о реадмиссии и проект исполнительного протокола. В стадии разработки находится соглашение с еще одной страной-поставщиком нерегулярных мигрантов – Ливаном. В 2005-2009 гг. подписаны, ратифицированы и вошли в силу Соглашения с Вьетнамом и Турцией²⁵.

Статус разработки программ возвращения и реинтеграции. Несмотря на то, что в последние годы Украина является страной транзита в ЕС и страной-реципиентом иностранных беженцев и нерегулярных мигрантов,²⁶ именно возвратная миграция украинских граждан и мигрантов из стран СНГ, и связанные с ней проблемы их социальной реинтеграции представляют собой значительно более масштабный вызов с точки зрения национальных интересов Украины. В силу невысокой конкурентоспособности украинского рынка труда и нестабильности условий для развития бизнеса, приток иноэтничных мигрантов из третьих стран, планирующих жить и работать в Украине, пока остается незначительным²⁷. В жизненные планы основной доли «пришлого» населения, не идентифицирующего себя с Украиной как страной происхождения, как правило, не входит участие во внутреннем рынке труда и полноценное вовлечение в политические и культурные процессы в Украине, остающейся для них «временным пристанищем»²⁸. В то же время, возвратная миграция бывших

²³ Например, Соглашение о реадмиссии между ЕС и Пакистаном позволяет компетентным органам Европейского Союза передавать нерегулярных мигрантов (граждан Пакистана), в частности, тех, которые попадают на территорию ЕС из Украины, напрямую в страну их гражданской принадлежности.

²⁴ См.: *UNHCR UN Refugee Agency, Закарпатська область станом на 1 вересня 2012 р.* http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/Zakarpattia%20UKR__1_Sep_upd_DB.pdf, дата доступа 15.01.2013.

²⁵ С Турцией Соглашение подписано в 2005 г., ратифицировано в 2006 г., вошло в силу в 2008 г. С Вьетнамом Соглашение подписано в 2007 г., ратифицировано в 2008 г., вошло в силу в 2009 г. В настоящее время идет доработка Проекта протокола Имплементационного соглашения, полученного от вьетнамской стороны. См. *Державна міграційна служба України. Нормативна база з реадмісії* <http://dmsu.gov.ua/normatyvna-baza/mizhnarodni-dokumenty/readmisiia>, дата доступа 15.01.2013.

²⁶ Подробнее об этом – см. статью КАРИМ-ВОСТОК «Социально-политические последствия трудовой миграции в Украине в зеркале социологического анализа», <http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-2012-RU-18.pdf>, дата доступа 15.01.2013.

²⁷ По данным Государственной службы статистики Украины, в январе-ноябре 2011 гг. среди прибывших на территорию страны (это около 15 тыс. человек) 76,8% составляли мигранты из СНГ, 23,2% – из других стран, однако, как свидетельствуют данные глубинных интервью с прибывшими, для значительной части мигрантов пребывание в Украине обусловлено экономическими причинами и носит временный характер. См.: *Соціально-економічне становище України за 2011 рік // Урядовий кур'єр, №19 від 1 лютого 2012 року, с.17; Бокша Т. та інш., Криміналізація міграції в Києві// Спільне, випуск 1, 2010, сс.79, 80.*

²⁸ Например, по данным Управления Верховного Комиссара (УВКБ) ООН по делам беженцев, в приграничной Закарпатской области по состоянию на 1 сентября 2012 года исполнительным партнером УВКБ «Региона Карпат-Неека» в пунктах временного пребывания было зарегистрировано 418 соискателей статуса беженца, из них 39% – выходцы из Афганистана, 42% из Сомали, остальные 19% – из Ирака, Палестины, Ирана, Пакистана, РФ и Африки. За период с 1997 по 2011 гг. статус беженцев получили 36 человек и переехали в Ужгород, Киев, Одессу для поиска работы и последующей ассимиляции. В 2011 году в Украину были переданы 240 граждан, из них 164 – граждане СНГ, 76 – граждане третьих стран. Зафиксированы случаи реадмиссии в Украину соискателей статуса беженца, в т.ч. 38 лиц из Венгрии, 3 из Словакии, 3 из Польши, которым было отказано в статусе беженцев в перечисленных странах и которые в итоге были возвращены в Украину. В 2012 году 7 человек были возвращены в Украину в рамках процедуры реадмиссии после отказа в рассмотрении их ходатайства о предоставлении статуса беженца. См.: *UNHCR UN Refugee Agency, Закарпатська область станом*

соотечественников несет в себе значительный потенциал пополнения квалифицированного трудового ресурса и улучшения демографической ситуации в стране²⁹.

Несмотря на принятый в 2011 году распоряжением Кабинета Министров Украины «План мероприятий относительно интеграции мигрантов в украинское общество»,³⁰ призванный обеспечить адекватный прием возвратного миграционного потока, в Украине нет ни льготных программ по открытию собственного бизнеса для возвратившихся мигрантов, ни специальных условий налогообложения для тех, кто планирует инвестировать деньги в местную экономику³¹. На сегодняшний день в Украине не учреждены специальные государственные институты, которые предлагали бы информационную, организационную и юридическую помощь возвратившимся мигрантам и их семьям. Принятый недавно государственный бюджет на 2013 г., как и предыдущие бюджеты Украины, не предусматривает отдельных статей по финансированию этих направлений.³²

Конструктивные предложения для развития национальной политики в области возвратной миграции могут быть сделаны после инициирования парламентских слушаний по этому вопросу, выделения возвратной миграции в отдельный объект миграционной политики и создания правовой и институциональной основы для реализации целевых возвратных и реинтеграционных программ.

Краткие выводы и рекомендации. Неоднозначные социально-политические процессы, сопутствующие формированию позиции Украины относительно принятия различных групп мигрантов из ЕС, СНГ и других стран, предопределяют высокий риск формирования маргинализованного радмиссионного пространства³³ на ее территории. Несмотря на

(Contd.) _____

на 1 вересня 2012 р. http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/Zakarpatya%20UKR__1_Sep_upd_DB.pdf, дата доступа 15.01.2013.

²⁹ Либанова Э. *Выступление на публичных дебатах «Эмиграция высококвалифицированных кадров полезна для экономики Украины?»*, 22.09.2011, Фонд «Эффективное управление»; Прибыткова И. (2002), «Трудовые мигранты в социальной иерархии украинского общества: статусные позиции, ценности, жизненные стратегии, стиль и образ жизни» // *Социология: теория, методы, маркетинг*, Киев, №4, сс.156-167.

³⁰ Распоряжение N 653-р от 15 июня 2011 г. об утверждении плана работы на 2011-2015 гг., в частности, предусматривает «информирование украинских мигрантов, вернувшихся в Украину, в том числе с использованием Интернета, по вопросам занятости, осуществления предпринимательской деятельности, социального обеспечения и здравоохранения (ответственные: МИД, Минэкономразвития, МВД, ДМС, Минсоцполитики, Минкультуры, Министерство молодежи и спорта, Министерство здравоохранения, Пенсионный фонд Украины), а также «оказание психологической помощи украинским мигрантам, которые вернулись в Украину» (ответственные: Министерство молодежи и спорта, Министерство здравоохранения, Минсоцполитики, МВД, Государственная таможенная служба, Совет министров Автономной Республики Крым, областные, Киевская и Севастопольская городские госадминистрации). См.: <http://document.ua/prozatverdzhennja-planu-zahodiv-shodo-integraciyi-migrantiv-doc61615.html>, дата доступа 15.01.2013.

³¹ Более подробный анализ проблемных аспектов политики Украины в области реинтеграции приведен в статье КАРИМ-Восток «Вечное возвращение: современные проблемы социальной реинтеграции украинских трудовых мигрантов, прибывающих из ЕС в Украину (по результатам социологических исследований)». См. <http://www.carim-east.eu/publications/research-reports/impact-of-labour-migration-on-countries-of-origin-and-destination/>, дата доступа 15.01.2013.

³² Стоит отметить, что намерение содействовать трудоустройству мигрантов оговаривается в двусторонних договорах с Молдовой, РФ, Беларусью, Азербайджаном и Арменией. См.: Державна служба зайнятості України <http://www.dcz.gov.ua/>, дата доступа 15.01.2013. Однако практическая реализация этого пункта в условиях стремительного спада производства и кризиса рынка труда затруднена.

³³ Имеется в виду, что пространство, в котором идут миграционные процессы, характеризуются отсутствием четких правил перемещения и неоднозначностью принципов, которыми руководствуются на местах контролирующие структуры. Украина как транзитивное общество нуждается в развитии механизмов гражданского общества, неуклонном соблюдении правовых норм, независимых от текущей политической конъюнктуры и действий чиновников, пользующихся своими полномочиями для принятия ситуативных решения в сфере миграционного менеджмента.

медленный, но устойчивый прогресс в сфере обсуждения и разработки многосторонней правовой базы в данной сфере, институциональный и имплементационный отрыв от принятых международных стандартов реадмиссии³⁴, возврата и реинтеграции остается существенным. Высокий уровень ксенофобии среди населения Украины по отношению к некоторым иноэтничным группам³⁵, подогреваемый набирающими популярность радикальными националистическими движениями, создает условия для геополитического и цивилизационного отката общественных установок в неблагоприятном для будущего украинского государства и социума направлении. На текущем этапе актуализация стратегических задач программы «Восточное партнерство» для Украины может быть стимулом для гармонизации ее политической и законодательной систем, а также для мобилизации государственных ресурсов для осуществления комплексных реформ в миграционной сфере.³⁶

³⁴ См.: *Руководство по реадмиссии: опыт избранных стран по вопросам реадмиссии и возвращения* (2009). Международная организация миграции, Москва, сс.45-100, http://publications.iom.int/bookstore/free/manual_on_readmission1_RU.pdf, дата доступа 15.01.2013.

³⁵ См. Данные по динамике изменения индекса национальной дистанцированности в *Українське суспільство 1992-2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг* (2012). Під ред. В. Ворони та М. Шульги, Київ: Інститут соціології НАН України, сс. 566-578.

³⁶ См. также: Чумак В. (2012), *Міграційна політика України: крок вперед, два кроки назад* / *Інститут публічної політики* http://uipp.org.ua/uploads/news_message/at_file_uk/0071/12.pdf, дата доступа 15.01.2013.