

Тетяна Гнатюк

ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАКОРДОННОГО УКРАЇНСТВА: ПОТЕНЦІАЛ РОЗВИТКУ

У статті аналізується політика України щодо закордонного українства на основі запропонованої А. Гемленом типології заходів залучення діаспори. Автор розглядає співпрацю української держави з українцями за кордоном за трьома основними напрям-

мами: заходи з мобілізації, заходи з метою надання прав та заходи з метою покладення обов'язків для представників закордонного українства.

Ключові слова: політика, діаспора, закордонне українство, мігранти, Україна

Hnatyuk T. The policy of Ukraine towards the foreign Ukrainians: development potential. *The policy of Ukraine towards the foreign Ukrainians is analyzed on the base of the typology of actions for Diaspora engagement by A. Gamlen. The author describes the cooperation between the Ukrainian state and the foreign Ukrainians according to the three higher-level types of Diaspora engagement policies: capacity building, extending rights and extracting obligations from the foreign Ukrainians.*

Keywords: policy, Diaspora, foreign Ukrainians, migrants, Ukraine.

Постановка проблеми. Закріплення у Конституції України державних гарантій щодо задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави [1], зумовило формування у наступні роки однобічної форми взаємодії між Україною та українцями за її межами. В той же час економічний розвиток України не дозволяв повною мірою і на якісному рівні виконувати задекларовані зобов'язання, що призводило до відмови співпрацювати з державними органами, розчарування та критики з боку представників закордонного українства. Зважаючи на економічну ситуацію та останні політичні події в країні, робота Української держави з українцями за кордоном має бути переглянута і визначено нові принципи співпраці.

Аналіз досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження закордонного українства зроблений українськими вченими В. Євтухом і В. Трощинським, які, серед іншого, досліджували хвилі української еміграції, структуру громад українців за кордоном тощо. Роботи А. Попка [15; 16] присвячені аналізу державної політики України стосовно закордонного українства і містять рекомендації з покращення співробітництва. З точки зору державного управління розглядають проблеми закордонного українства також Ю. Лагутов [10], Л. Мазука [11] та інші. Більшість дослідників

констатує декларативність допомоги закордонним українцям з боку держави і, в той же час, пропонує посилити фінансування заходів. Поза увагою залишається паритетність стосунків між Україною та співвітчизниками за кордоном.

Основними завданнями статті є аналіз політики України стосовно закордонного українства на основі запропонованої А. Гемленом (A. Gamlen) типології заходів залучення діаспори та висвітлення пріоритетних напрямів подальшої співпраці.

Вклад основного матеріалу. Типологія заходів використання діаспори («Diaspora Engagement Policies»)*, метою яких є залучення ресурсів як окремих мігрантів, так і громад мігрантів для стимулювання розвитку країни походження, розроблена А. Гемленом на основі аналізу відповідної політики 70 країн з різних частин світу. В результаті заходи були згруповані у три основні напрями: 1) заходи з мобілізації діаспори; 2) заходи з метою надання прав представникам діаспори і 3) заходи з метою покладання обов'язків на діаспору (Таблиця 1) [19].

Таблиця 1

Типологія заходів залучення діаспори за А. Гемленом

Мобілізація	Символічне націотворення	Конференції і конвенції
		Використання ЗМІ та PR-компаній
		Популяризація культури
		Об'єднуюча риторика і символи
	Розбудова інституцій	Консульства і консультативні установи
		Розбудова транснаціональної мережі
		Моніторинг діяльності
		Відповідний державний апарат
		Органи міністерського рівня

* У статті під час посилання на роботу А. Гемлена зберігається термін «діаспора», коли аналізується українська політика, вживається термін «закордонне українство».

Продовження Табл. 1

Надання прав	Політичне залучення	Можливість балотуватися на посади
		Представництво у Парламенті
		Необмежене голосування
		Голосування поштою
		Голосування у Посольстві
		Необхідність повернення для голосування
		Подвійне громадянство
		Спеціальний статус (членство)
	Громадянські та соціальні права	Захист добробуту
	Туристичні послуги	
Покладання обов'язків	Інвестиційна політика	Програми обміну знаннями
		Приватні грошові перекази і прямі іноземні інвестиції
		Спеціальні економічні зони
		Обов'язкові платежі
	Лобіювання	Здійснення лобіювання

Заходи з мобілізації діаспори мають дві основні мети: а) створення транснаціональної ідентичності, яка тісно пов'язана з країною походження, і б) розбудова інституцій, які встановлюють контакти з мігрантами, підтримують та координують їхню активність [19]. Відповідна система заходів спрямована на формування відчуття національної ідентичності і заохочення потреби та бажання у мігрантів підтримувати контакти з країною походження разом зі створенням необхідної для цього інфраструктури [20, с. 21].

Аналіз політики української держави щодо закордонного українства свідчить про наявність низки заходів, які належать до політики мобілізації діаспори. До напряму символічного націотворення можна віднести такі:

По-перше, за фінансової та організаційної підтримки держави проводяться парламентські слухання, конференції, конвенції, круглі столи та інші заходи щодо проблем як української діаспори, так й українських трудових мігрантів. До найбільш значущих можна віднести регулярне проведення Всесвітнього форуму закордонних українців у м. Києві (1992 р., 1997 р., 2001 р., 2006 р., 2011 р.). У Верховній Раді України у 2009 р. відбулися Парламентські слухання «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці». Знаковий круглий стіл з проблем українських трудових мігрантів на тему «Який закон про трудову міграцію нам потрібен» був проведений у березні 2013 р., а у липні того самого року проводилися Парламентські слухання «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення».

Виступи Президента України під час Всесвітніх форумів закордонного українства дозволяють простежити зміну ставлення Української держави до українців за кордоном. Наприклад, перший Всесвітній форум (1992 р.) проходив під гаслом єднання навколо молоді Української держави заради її становлення і зростання міжнародного авторитету [15, с. 132]. Під час другого Форуму (1997 р.) відбулася зміна пріоритетів: відтепер Україна – діаспори [15, с. 139]. На третьому Форумі (2001 р.) висловлювалося розуміння необхідності цілеспрямованої підтримки українських громад з боку держави задля уникнення асиміляційних процесів [15, с. 142]. У промові Президента України на четвертому Форумі (2006 р.) підкреслювалася необхідність створення «ефективної моделі співпраці з повноцінним фінансуванням з боку Української держави», а також перетворення Києва на «координуючий і об'єднуючий центр діяльності світового українства» [18]. На п'ятому Форумі (2011 р.) вперше в історії проведення заходу Президент України не був присутній, а його привітання виголошував міністр закордонних справ, що викликало значне незадоволення учасників зібрання.

По-друге, Українська держава залучає засоби масової інформації до формування спільної національної ідентичності українських мігрантів. Здійснює мовлення Державна телерадіокомпанія «Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”», Національна радіокомпанія України (канали УР-1, УР-2 («Промінь»), УР-3 («Культура»)), Всесвітня служба «Радіо Україна» [11]. У країнах

поселення українців нараховується 124 друкованих і електронних видань [11], яким Україна надає фінансову підтримку [4].

По-третє, популяризація української культури відбувається за рахунок фінансової підтримки цілої низки заходів, спрямованих на задоволення науково-освітніх, мовних, культурних та інформаційних потреб закордонних українців, які викладені у Державній програмі співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року [4]. Наприклад, у складі закордонних дипломатичних установ створюються культурно-інформаційні центри, які, станом на 2010 р., діяли у 22 країнах [11, с. 13]. Здійснюється державна підтримка бібліотек у місцях компактного проживання українців за кордоном. Для задоволення освітніх потреб у 2008 р. створено Міжнародну українську школу, яка координує діяльність закордонних українських навчальних закладів і надає їм організаційно-методичну допомогу [9]. Також іноземним громадянам українського походження надаються стипендії для навчання у вищих навчальних закладах України [11, с. 12].

Як пише А. Гемлен, символічне націотворення відбувається на рівні риторики високого державного рівня, що може проявлятися у створенні образу мігрантів як національних героїв і вручення їм нагород [19, с. 7]. В Україні існує традиція нагороджувати Указом Президента України представників української діаспори за вагомий особистий внесок у зміцнення міжнародного авторитету України, популяризацію її історичної спадщини і сучасних досягнень.

Розбудова державних інституцій, у сферу компетенції яких входить підтримка зв'язків з українцями за кордоном, перебуває в Україні у постійній трансформації. Наразі в Україні відсутній єдиний державний орган, який би координував роботу з українськими мігрантами за кордоном. Натомість на державному рівні окремо ведеться робота з українськими трудовими мігрантами і закордонними українцями – «особами, які є громадянами іншої держави або особами без громадянства і мають українське етнічне походження або походять з України», як це визначено в Законі України «Про правовий статус закордонних українців» [6].

Питаннями українських трудових мігрантів опікуються Міністерство соціальної політики України [5] та Державна служба зайнятості України [3].

Після адміністративної реформи у 2010 р. співпраця з закордонними українцями розподілена між рядом міністерств. Спеціальні структурні підрозділи створені у Міністерстві закордонних справ (Департамент зв'язків із закордонним українством та культурно-гуманітарного співробітництва) та Міністерстві культури України (Відділ національних меншин України та української діаспори). До виконання Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року, крім зазначених органів виконавчої влади, залучені також Міністерство освіти і науки України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство охорони здоров'я України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет архівів України [4].

Надання прав та покладання обов'язків на представників діаспори є завершальним етапом формування транснаціонального громадянства. Однак *заходи з метою надання прав діаспорі* (серед яких політичне залучення, громадянські та соціальні права) не є поширеною практикою серед країн світу через побоювання держав зазнати втручання у внутрішні справи і додаткові витрати на соціальні гарантії для осіб, які не сплачують податків у бюджет країни походження [19, с. 10].

Натомість в Україні ситуація має інший вигляд. Хоча українське законодавство не передбачає подвійного громадянства і, таким чином, не надає прав іноземним громадянам (до яких належать закордонні українці за офіційним визначенням) брати участь у виборах або балотуватися на посади в Україні, держава передбачила для закордонних українців інший вид залучення – надання спеціального статусу. Йдеться про статус закордонного українця. Власників статусу зрівняно з громадянами України і окремо зазначено їхню рівність у праві на працю та підприємницьку діяльність в Україні. Крім того, для закордонних українців передбачено щорічні квоти до вищих навчальних закладів України в межах обсягів державного замовлення і спрощено процедуру набуття громадянства України [6].

Посилення темпів виїзду українських громадян на заробітки за кордон, особливо у західних областях України*, і виникнення низки

* За результатами модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні, що було проведено у 2012 р., 70% усіх трудових мігрантів з України походять з Західного регіону [8, с. 38].

проблемних питань унаслідок цього процесу створило необхідність визначити механізми їх врегулювання і ввести у законодавство України поняття «трудоий мігрант» завдяки прийняттю Закону «Про зовнішню трудову міграцію».

Проект зазначеного Закону, який наразі перебуває на розгляді у Верховній Раді України, надає українським трудовим мігрантам ряд прав і прописує додаткові обов'язки держави перед цією категорією осіб.

Серед іншого, Українська держава зобов'язана забезпечити соціальний та правовий захист трудових мігрантів і членів їх сімей; посилити співробітництво з іноземними державними органами, міжнародними та громадськими організаціями, які опікуються питаннями зовнішньої трудової міграції; створити сприятливі умови для добровільного повернення в Україну трудових мігрантів і членів їх сімей, їх реінтеграції у суспільство та вкладення трудовими мігрантами інвестицій у національну економіку; сприяти забезпеченню належного захисту прав та свобод трудових мігрантів та членів їх сімей за кордоном; задовольняти національно-культурні та освітні (міжнародне співробітництво з питань освіти, організація дистанційного навчання) потреби трудових мігрантів та членів їх сімей за кордоном; укладати міжнародні договори з питань, пов'язаних із захистом прав трудових мігрантів та членів їх сімей за кордоном; створити для трудових мігрантів оптимальні умови для здійснення переказів коштів в Україну (наприклад, відкриття кореспондентських рахунків банків України в іноземних банках, здешевлення вартості переказів, запобігання зловживань монопольним становищем на ринку таких послуг); запобігати подвійному оподаткуванню доходів трудових мігрантів тощо.

Українські трудові мігранти у разі затвердження законопроекту отримують ряд прав, наприклад, право на добровільну сплату єдиного страхового внеску. А також право сплатити внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування за попередні періоди дозволить вирішити питання соціального та пенсійного забезпечення трудових мігрантів у разі їх повернення в Україну.

Трудовим мігрантам надається право підтвердити результати неформального навчання, що було отримано за межами України. Наразі система визнання неформального навчання в Україні перебуває на стадії розробки. Наприклад, оскільки найпоширенішим

видом економічної діяльності українських трудових мігрантів за кордоном є будівництво (45,7% від загальної кількості) [8, с. 45], консультанти Міжнародної організації праці у співпраці з Міністерством соціальної політики України, Міністерством освіти і науки України та Федерацією роботодавців України розробили пропозиції щодо системи визнання неформального навчання у галузі будівництва. Також підготовлені пропозиції у галузі туризму і громадського харчування [12]. У перспективі – розробка пропозицій у галузі сільського господарства, де кількість працюючих трудових мігрантів з України становить 11,3% від загальної кількості, відповідно до результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні 2012 року [8, с. 45].

У законопроекті зазначено право трудових мігрантів на отримання соціальних послуг та інформації (безкоштовної) від компетентних органів щодо умов виїзду та працевлаштування за кордоном, міжнародних договорів, сторонами яких є Україна і країна перебування, можливостей для реінтеграції в Україні у разі повернення. Інвестиції трудових мігрантів прирівнюються до іноземних інвестицій. Гарантується збереження майнових прав трудових мігрантів та членів їх сімей у разі повернення в Україну.

Економічний і політичний зиск від мігрантів держави прагнуть отримати завдяки *покладанню обов'язків на діаспору*, що включає в себе інвестиційні заходи (як фінансові, так і людські інвестиції) та зовнішнє лобювання інтересів країни походження.

Одним з інвестиційних заходів, який часто використовують країни щодо своїх громадян, є обов'язкові платежі, або, іншими словами, «податки на витік мізків» [19, с. 13]. Наприклад, українські громадяни, які планують емігрувати, повинні отримати у Державній міграційній службі дозвіл на виїзд на постійне місце проживання з України, вартість якого на початок 2014 р. становила 195,31 грн [13].

Приватні грошові перекази* мігрантів є найбільш поширеним заходом інвестиційної політики. В Україні обсяги приватних грошових переказів із-за кордону поступово зростали з 2009 р. і за

* Приватні грошові переказ (з англ. remittances) – це міжнародні перекази та потоки ресурсів до домогосподарств (у грошовій та натуральній формі), що надходять з інших країн та, головним чином, пов'язані з тимчасовою або постійною міграцією населення [14, с. 1].

2012 р. становили за підрахунками Національного банку України 7,5 млрд доларів США. Переважно грошові потоки в Україну надходили з Росії, США (9,3%) та Німеччини (6,2%). На країни СНД у 2012 р. припадало 40,1% обсягів грошових переказів із-за кордону, а на країни ЄС – 34,9% [14].

За українським законодавством перекази мігрантів вважаються іноземним доходом і підлягають оподаткуванню відповідно до Податкового кодексу України (ст. 170, п. 11) [2]. Оприлюднена у 2013 р. сума переказів від українських трудових мігрантів привернула увагу громадськості та уряду до цієї теми. Як наслідок, Міністерство доходів і зборів України оголосило про посилення контролю за сплатою родичами мігрантів податків з отриманих переказів, що викликало, у свою чергу, суспільний резонанс. Однак ця норма Кодексу діє в Україні ще з 1993 року.

Проект згаданого вище Закону «Про зовнішню трудову міграцію» передбачає також деякі обов'язки для трудових мігрантів. Наприклад, забезпечення мігрантом повноти та своєчасності сплати податків та зборів за майно, яке належить йому на правах власності або перебуває в оренді, зокрема, шляхом призначення уповноваженої особи.

Крім того, на час перебування поза межами України трудові мігранти зобов'язані вжити заходів для встановлення тимчасової опіки чи піклування щодо своїх дітей чи недієздатних членів родини і виділяти кошти на їх утримання. Така норма має сприяти розв'язанню багатьох проблем, що виникають зараз у дітей та літніх людей, які залишилися без годувальника через масову трудову міграцію з України.

До інвестиційних заходів належать також програми з обміну і передачі знань. Оскільки знання сьогодні вважаються основним двигуном розвитку, держави прагнуть інвестувати у вищу освіту та дослідження галузей народного господарства. Поширеним заходом у країнах, які страждають від «витоку мізків», є залучення висококваліфікованих представників діаспори до поширення і продукування знань у країні походження. Залучення мігрантів відбувається за допомогою різноманітних програм з обміну знань, надання стипендій, програм тимчасового повернення дослідників у країну

походження для проведення консультацій, розбудови «мережі циркуляції мізків» [19, с. 16]. На жаль, в Україні зазначений напрям не розвинутий, хоча має великий потенціал.

Українська держава не приділяє значної уваги питанню лобювання своїх інтересів на міжнародній арені за допомогою закордонного українства. Деяких успіхів вдалося досягти у питанні визнання Голодомору 1932–1933 рр. актом геноциду проти українського народу [9, с. 8]. Проте зазвичай лобювання здійснюється ситуативно і переважно з ініціативи самих представників закордонного українства [17, с. 176].

Висновки. Аналіз заходів державної політики України щодо закордонного українства за типологією А. Гемлена виявив задеклароване патерналістське ставлення держави щодо до українців за кордоном: досить розвинутими є напрями мобілізації та надання прав закордонним українцям, однак напрям щодо покладання обов'язків на цю категорію осіб використовується недостатньо.

У такому разі слід брати до уваги, що підвищена увага держави до українців за кордоном може створити дисбаланс у суспільстві, оскільки мігранти отримують преференції перед іншими групами населення [20, с. 17]. Не слід також забувати, що мігранти є найбільш енергійними, підприємливими і креативними представниками суспільства. Крім того, вони можуть сприйматися населенням країни походження як люди, які покинули свою Батьківщину. І, зрештою, досить часто мігранти є більш заможними, ніж населення без міграційного досвіду.

З іншого боку, спостерігається недофінансування запланованих державою заходів для підтримки українців за кордоном, що призводить до формування негативного іміджу влади і свідчить про низьку ефективність таких програм.

Таким чином, українська держава має звернути увагу на можливість, яку надає міграція для розвитку країни, і перейти на новий рівень співпраці з закордонним українством на паритетній основі, який би сприяв розвитку самоорганізації і активності громад українців за кордоном. Україна має стати координатором життя громад закордонних українців, а не їх основним донором.

Серед пріоритетних напрямів подальшої співпраці пропонується: відійти від практики фінансування суто споживчих заходів і оптимізувати витрати з Державного бюджету; залучати людський капітал українських мігрантів до освітніх проєктів та лобіювання інтересів України за кордоном; створювати умови для поширення і передачі набутих за кордоном знань; сприяти використанню позитивного впливу міграції на розвиток місцевих громад.

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/конституція>.

2. Податковий Кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page>.

3. Про Державну службу зайнятості України: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 19/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – С. 39.

4. Про затвердження Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 682 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 57. – С. 25.

5. Про Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 389/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 66.

6. Про правовий статус закордонних українців : Закон України від 4 березня 2004 р. № 1582-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 343.

7. Євтух В. Закордонне українство : навчальний посібник / В. Євтух, В. Трошинський, А. Попок. – К. : ВІК, 2005. – 308 с.

8. Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні / Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи, 2013. – 96 с.

9. Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань на тему «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці». – К., 2009. – 63 с.

10. Лагутов Ю.Е. Політико-управлінські засади взаємодії України з українською діаспорою в державах Європейського Союзу : автореф. дис. на

здобуття ступеня к. наук з держ. управління : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Ю.Е. Лагутов. – К., 2008. – 17 с.

11. Мазука Л. Українська держава та світове українство: актуальні питання, потенціал та перспективи взаємодії : аналітична доповідь НІСД / Л. Мазука. – К. : НІСД, 2012. – 24 с.

12. Мансфілд Б. Пропозиції щодо розроблення та впровадження системи визнання неформального навчання у контексті регулювання трудової міграції: можливі варіанти для України / Боб Мансфілд, Ненсі Дауні / Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи, 2013. – 70 с.

13. Надання дозволу на виїзд на постійне місце проживання з України [Електронний ресурс] // Державна міграційна служба України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://dmsu.gov.ua/posluhy/>

14. Огляд приватних грошових переказів / Національний банк України, 2012 [Електронний ресурс] // Migration and Remittance Peer-Assisted Learning network (MIRPAL): офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://mirpal.org/ukremst.html>.

15. Попок А. Закордонне українство як об'єкт державної політики : монографія / А.А. Попок. – К. : Альтерпрес, 2007. – 227 с.

16. Попок А.А. Формування та реалізація державної політики щодо закордонного українства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з держ. управління: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / А.А. Попок. – К., 2010. – 36 с.

17. Розумний М. Державна політика взаємодії з українською діаспорою та питання проведення IV Всесвітнього форуму українців / М. Розумний // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 : монографія / За ред. О.С. Власюка. – К. : НІСД, 2006. – 576 с.

18. Ющенко В. 3 Днем Незалежності: [Виступ Президента України В. Ющенка на відкритті IV Всесвітнього форуму українців, який відбувся в Українському домі 18–20 серпня 2006 р.] / В. Ющенко // Слово Просвіти. – 2006. – 24–30 серпня. – С. 1–3.

19. Gamlen A. Diaspora Engagement Policies: What are they, and what kinds of states use them? / Alan Gamlen. Working Paper № 32. Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford, 2006. – 31 p.

20. Vezzoli S. Building Bonds for Migration and Development. Diaspora Engagement Policies of Ghana, India and Serbia / Simona Vezzoli, Thomas Lacroix. Discussion Paper. Eschborn: Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, 2010. – 58 p.