



Doi: <https://doi.org/10.15407/dse2019.01.069>

УДК 314.7

JEL CLASSIFICATION: J11, J61, J62

**О.А. МАЛИНОВСЬКА**

д-р наук з держ. упр., стар. наук. співроб., голов. наук. співроб.

Національний інститут стратегічних досліджень

01030, Київ, вул. Пирогова, 7 а

E-mail: malinovska@niss.gov.ua

## **ЕМІГРАЦІЯ vs ІММІГРАЦІЯ: НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОЛІТИКИ РЕПАТРІАЦІЇ**

*Метою цієї статті є викладення результатів аналізу закономірностей процесу репатріації, узагальнення зарубіжного досвіду розробки та реалізації політики сприяння і заохочення повернення мігрантів, формування пропозицій щодо державної політики повернення та реінтеграції в Україні. Повернення, як виїзд і перебування за кордоном, є невід'ємною складовою міграційного процесу. Воно несе вигоди і мігрантам, які завдяки роботі за кордоном покращують умови свого життя на батьківщині, і країні походження внаслідок поповнення людських та інтелектуальних ресурсів за рахунок осіб, що набули нового прогресивного досвіду. У зв'язку з цим у багатьох країнах, де, як і в Україні, вплив населення і, відповідно, повернення є численними, сформовано державну політику щодо повернення та реінтеграції громадян. Її цілі та засоби визначено у документах концептуального характеру. На їх виконання розроблено конкретні плани дій. Існують спеціальні виконавчі структури, відповідальні за реалізацію намічених заходів. Зазвичай діяльність держави спрямована на належне інформування поверненців, а також поліпшення їхніх позицій на ринку праці через підвищення кваліфікації та перекваліфікацію, визнання здобутих за кордоном професійних навичок, а у деяких країнах — у спосіб безпосередньої допомоги у відкритті власного бізнесу, надання безповоротних грантів чи пільгових кредитів, податкових пільг. Розробка відповідної політики в Україні, як механізму, який стимулюватиме мігрантів до повернення, запобігатиме повторним виїздам, на часі з міркувань і економічного, і демографічного характеру. З метою її формування та зважаючи на зарубіжний досвід передовсім видається доцільним покласти на Мінсоцполітики України функцію із заохочення репатріації та сприяння реінтеграції мігрантів, які повертаються. Оскільки питання виходить за межі повноважень одного відомства, для його розв'язання необхідно створити постійну міжвідомчу робочу групу. Варто запровадити порядок безмитного ввезення поверненцями засобів виробництва та товарів виробничого призначення з метою започаткування / розвитку власної справи або сільськогосподарського виробництва. Перспективним видається співпраця з зацікавленими країнами перебування українських мігрантів щодо розробки та реалізації спільних програм повернення та реінтеграції українських мігрантів на Батьківщині. Для визначення обсягів повернення та основних характеристик мігрантів-поверненців, їхніх проблем і потреб, вкрай актуальними є наукові дослідження феномену репатріації, її мотивів та результатів.*

**Ключові слова:** міграційна політика, мігранти-поверненці, напрями та механізми політики репатріації.

© МАЛИНОВСЬКА О.А., 2019

ISSN 2072-9480. Demography and Social Economy, 2019, № 1 (35): 69–81

69

Е.А. Малиновская

д-р наук по гос. упр. старш. науч. сотр., глав. науч. сотруд.

Национальный институт стратегических исследований

01030, Киев, ул. Пирогова, 7 а

E-mail: malinovska@niss.gov.ua

## ЭМИГРАЦИЯ vs ИММИГРАЦИЯ: НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ПОЛИТИКИ РЕПАТРИАЦИИ

*Цель этой статьи — изложение результатов анализа закономерностей процесса репатриации, обобщение зарубежного опыта разработки и реализации политики содействия и поощрения возвращению мигрантов, формирование предложений относительно государственной политики возвращения и реинтеграции в Украине. Возвращение, так же как выезд и пребывание за границей, — неотъемлемая составляющая миграционного процесса. Оно несет выгоды и мигрантам, которые благодаря работе за рубежом улучшают условия своей жизни на родине, и стране происхождения вследствие пополнения человеческих и интеллектуальных ресурсов за счет лиц, получивших новый прогрессивный опыт. В связи с этим во многих странах, где, как и в Украине, отток населения и, соответственно, возвращение многочисленны, сформирована государственная политика возвращения и реинтеграции граждан. Ее цели и средства определены в документах концептуального характера. Для их выполнения разработаны конкретные планы действий. Существуют специальные исполнительные структуры, ответственные за реализацию намеченных мероприятий. Обычно деятельность государства направлена на надлежащее информирование переселенцев, а также улучшение их позиций на рынке труда путем повышения квалификации и переквалификации, признания полученных за рубежом профессиональных навыков, а в некоторых странах — путем непосредственной помощи в открытии собственного бизнеса, предоставления безвозвратных грантов или льготных кредитов, налоговых льгот. Разработка соответствующей политики в Украине как механизма, который мог бы стимулировать мигрантов к возвращению и предохранять от повторного выезда, необходима из соображений и экономического, и демографического характера. В целях ее формирования и учитывая зарубежный опыт представляется целесообразным возложить на Минсоцполитики Украины функцию поощрения репатриации и содействия реинтеграции возвращающихся мигрантов. Поскольку вопрос выходит за пределы полномочий одного ведомства, для его решения необходимо создать постоянную межведомственную рабочую группу. Следует внедрить порядок беспроцентного ввоза возвращенцами средств производства и товаров производственного назначения с целью начала / развития собственного дела или сельскохозяйственного производства. Перспективно и сотрудничество с заинтересованными странами пребывания украинских мигрантов для разработки и реализации совместных программ возвращения и реинтеграции украинских мигрантов на родине. Для определения масштабов возвращения и основных характеристик возвращенцев, их проблем и потребностей крайне актуальны научные исследования феномена репатриации, ее мотивов и результатов.*

**Ключевые слова:** миграционная политика, мигранты–возвращенцы, направления и механизмы политики репатриации.

O.A. Malynovska

Dr. Sc (Public Administration), chief researcher

National Institute for Strategic Studies,

Pyrogova str., 7 a, 01030 Kyiv, Ukraine

E-mail: malinovska@niss.gov.ua

## EMIGRATION vs IMMIGRATION: DIRECTIONS AND MECHANISMS OF THE REPATRIATION POLICY

*The purpose of this article is to present analysis results of the patterns of the repatriation process, to summarize foreign experience in developing and implementing a policy to promote and encourage the return of migrants, and to formulate proposals on the state policy of return and reintegration in Ukraine. Return, along with leaving and staying abroad, is an integral part of the migration process. It benefits both migrants who, through work abroad, improve their living conditions in their homeland and country of origin as a result of replenishing human and intellectual resources by people who have gained a new, progressive experience. In this regard in*

many countries, where, as in Ukraine, the outflow of population and, consequently, the return are numerical, a state policy has been formed on the return and reintegration of their citizens. Its goals and means are defined in documents of a conceptual nature. For their implementation, specific action plans have been developed. There are special executive bodies responsible for implementing the planned activities. Typically, the state's activities are aimed at properly informing returnees as well as improving their positions in the labor market through the development of skills and retraining, the recognition of foreign skills acquired, and in some countries, in the form of direct assistance in opening their own businesses, providing irrevocable grants or preferential loans, tax breaks. Developing an appropriate policy in Ukraine as a mechanism that will encourage migrants to return, and will prevent re-departure is necessary for both economic and demographic reasons. For the purpose of its formation and taking into account foreign experience, it seems expedient to put on the Ministry of Social Policy of Ukraine the function of encouraging repatriation and facilitating the reintegration of returning migrants. As the issue goes beyond the authority of a separate department, a permanent interagency working group needs to be set up to resolve it. It is necessary to introduce a procedure for duty-free import of means of production and goods of production purpose by the returnees for the purpose of establishing / developing their own business or agricultural production. It is promising to co-operate with interested countries of destination of Ukrainian migrants in developing and implementing joint return and reintegration programs for Ukrainian migrants in the Motherland. To determine the scale of returns and key characteristics of returnees, their problems and needs, scientific researches on the phenomenon of repatriation, its motives and results are extremely necessary.

**Keywords:** migration policy, returnees, directions and mechanisms of repatriation policy

**Постановка та актуальність проблеми.** Один із законів міграції, що ще 1880 р. був сформульований Ернстом Георгом Равенштайном, визначав, що «кожний міграційний потік породжує потік у зворотному напрямі». Повернення, як і виїзд і перебування за кордоном, є невід'ємною складовою міграційного процесу. Зокрема, за висновком Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), сформованим за даними багатьох країн світу, в середньому впродовж перших п'яти років після виїзду на батьківщину повертаються від 20 до 50 % мігрантів [1].

Особи, які повернулися з-за кордону, становлять значну частину населення країн, де міжнародна міграція набула поширення. Наприклад, перепис населення Мексики 2010 р. показав, що додому повернулися 31 % мексиканців, які виїхали до США в 2005–2010 рр. Для чилійців, які емігрували до Іспанії, відсоток повернення становив 16 %. На Філіппінах нараховується 3,5–4,5 млн громадян, які повернулися на батьківщину після роботи за кордоном [2]. Враховуючи, що за кордоном працюють від 8 до 10 млн філіппінців, цей показник доволі значний.

З репатріацією пов'язана низка переваг. Зокрема, можливість працевлаштування на кращих умовах чи започаткування бізнесу завдяки набутому досвіду та заробленим коштам (особи, що мають міграційний досвід, отримують вищу зарплатню, ніж немігранти: в Ірландії – на 10 %, Єгипті – на 24 % кваліфіковані, на 10 % – некваліфіковані, в Угорщині – на 40 % [1]). Водночас країна отримує інвестиції та додаткову і досвідчену робочу силу. Емпіричні дані стосовно багатьох регіонів світу свідчать, що колишні мігранти частіше, ніж немігранти, стають підприємцями, створюють робочі місця для себе, членів своїх сімей, для інших співгромадян. Репатріація фахівців здатна мінімізувати негативні наслідки впливу мізків. Завдяки поверненню мігрантів поширюються нові знання та навички, прискорюється економічна і політична модернізація суспільства їхнього походження, активізуються міжнародно-господарські та торговельні зв'язки.

Унаслідок цього політика щодо повернення мігрантів все частіше стає важливою складовою міграційних політик багатьох держав. За даними ООН, яка періодично проводить опитування урядів країн-членів щодо напрямів та змісту їхньої міграційної політики, якщо 1976 р. політику повернення практикували лише 22 % країн світу, то в 1996 – 43 %, а в 2011 – 63 %. Вона розроблена і реалізується і розвинутими державами (54 %), і, передусім, тими, що розвиваються, – 66 % [3].

Ураховуючи демографічну ситуацію, в Україні, де цілком реальний у найближчому майбутньому дефіцит робочої сили як результат зменшення частки осіб працездатного віку, значення повернення громадян, які виїхали на роботу за кордон, для розвитку країни зростає. Створення умов для репатріації та реінтеграції мігрантів в українське суспільство проголошено однією з цілей державної міграційної політики, що закріплено в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року [4]. Однак цей напрям є чи не найменш розробленим, законодавчо та інституційно незабезпеченим. Конкретні заходи щодо повернення та реінтеграції поодинокі та несистемні, здійснюються лише деякими неурядовими організаціями, церквою, спрямовані на розв'язання обумовлених поверненням проблем, а не на його заохочення та підтримку, хоча відповідні цілеспрямовані дії держави на часі.

У зв'язку з цим **метою цієї статті** є огляд закономірностей процесу репатріації, узагальнення зарубіжного досвіду розробки та реалізації політики сприяння та заохочення повернення мігрантів, формування пропозицій щодо державної політики повернення та реінтеграції в Україні.

**Новизна статті** полягає у визначенні основних напрямів відповідної державної політики та механізмів її імплементації, а також у розробці практичних рекомендацій з її удосконалення в Україні.

**Методологічною основою роботи** є фундаментальні положення основних теорій пояснення міграції, а також загальнонаукові методи пізнання, такі як аналізу та синтезу, абстрактно-логічний, історичний, аналітичний, порівняльний тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Політику репатріації широко досліджували зарубіжні науковці, і в країнах призначення, і в країнах походження мігрантів. Проте в українській науковій літературі діяльність держави у цьому напрямі детально вивчали лише стосовно такої специфічної групи репатріантів, як депортовані за національною ознакою кримські татари та представники інших національностей, що поверталися до Автономної республіки Крим. Чи не вперше до питання повернення інших категорій мігрантів звернулися автори дослідження «Розвиток людських ресурсів та міграційна політика в Україні» [5], що було організоване 2007 р. Європейським фондом професійного навчання (*European Training Foundation – ETF*) у низці країн-постачальників мігрантів, у т. ч. і в Україні. Предметом дослідження був зв'язок між міграцією, системою освіти та ринком праці, тому в ньому порушено питання повернення та реінтеграції й тих, хто виїжджав за кордон з метою навчання. Що стосується трудових мігрантів, масштабні обстеження населення щодо трудової міграції, здійснені Державною службою статистики України в 2008, 2012 та 2017 рр., містять мінімальні дані про мігрантів-поверненців. Проблеми, з якими заробітчани стикаються після повернення на Батьківщину, досліджено в роботах О. Іванкової-Стецюк (O. Ivankova-Stetsyuk) [6], яка впродовж тривалого часу вивчала це питання, працюючи в проектах з надання допомоги поверненням, які здійснював «Карітас України». Аналіз законодавства України в контексті повернення громадян на Батьківщину виконано В. Суботенко (V. Subotenko) в рамках проекту Міжнародної організації з міграції щодо реадмісії [7]. В. Позняк (V. Poznyak) на основі вивчення наявних статистичних і соціологічних даних спробував визначити кількісні та якісні характеристики зворотного міграційного потоку [7]. Разом з тим, комплексні дослідження феномену повернення мігрантів на Батьківщину, визначення на їх основі напрямів політики держави щодо репатріації фактично не проводилися.

**Виклад основного матеріалу.** За відсутності необхідних досліджень обсяги повернення мігрантів в Україну оцінити складно. Враховуючи уже понад двадцятирічну

історію сучасних заробітчанських міграцій та їхні масштаби, можна припустити, що зворотній міграційний потік є доволі численним. Виконавці згаданого вище дослідження Європейської освітньої організації, частиною якого було опитування мігрантів, які повернулися (не лише трудових, а й тих, які перебували за кордоном на інших підставах чи з іншою метою), дійшли висновку, що їхня частка в населенні може становити 3,2 % [5]. Виходячи з чисельності населення України на момент опитування це означає, що до категорії поверненців належать до 1,5 млн осіб.

Згідно з оцінкою, сформованою О. Позняком, поверненців в Україні може бути від 600 тис. до 1,2 млн, тобто 1,5–3 % дорослого населення [7]. Треба зазначити, однак, що для цих підрахунків науковець застосовував доволі вузьке визначення мігранта, що повернувся. Він вважав поверненцем особу, яка тривалий час провела за кордоном, повернулася в Україну для постійного проживання і не має наміру мігрувати в подальшому. У науковій літературі означені різні види мігрантів-поверненців. Це поверненці не лише постійні, а й сезонні, тимчасові, ті, хто повертається на батьківщину час від часу. Зрозуміло, що, якщо враховувати й ці види повернення, кількість мігрантів-поверненців в Україні буде значно більшою.

Приблизно уявити цю величину дають змогу соціологічні дані. Так, як свідчить соціологічний моніторинг, систематично виконуваний Інститутом соціології НАН України, понад 20 % дорослих українців заявили, що або вони особисто, або члени їхніх сімей мають досвід роботи за кордоном. Про особистий досвід поїздок на заробітки повідомили понад 8 % респондентів [8].

Як вказує вивчення феномену повернення в багатьох країнах світу, рішення про репатріацію зазвичай формується, якщо економічний розвиток вдома пришвидшується, умови працевлаштування покращуються, тоді як економіка країни призначення перебуває в рецесії, її імміграційна політика не сприяє укоріненню мігрантів, а до порушників імміграційного законодавства застосовуються жорсткі санкції, натомість на батьківщині запроваджуються заходи для заохочення репатріації. Водночас за соціологічними даними до повернення спонукають часто особисті, у т. ч. нерациональні чинники, зокрема вік, стан здоров'я, ностальгія, різні обставини, які вимагають присутності мігранта вдома.

Емпіричні дані свідчать, що часто рішення про повернення залежить від життєвого циклу: найчастіше повертаються молоді мігранти, а також ті, чия трудова кар'єра добігає кінця. Чинником повернення є рівень освіти: повертаються малоосвічені та найбільш освічені мігранти. Частіше повертаються на батьківщину із ближчих країн, ніж з віддалених. Проте найбільше значення має не відстань, а час перебування за кордоном: вірогідність повернення обернено пропорційна часу перебування поза батьківщиною.

Теорії міграції пропонують кілька пояснень зворотного міграційного потоку. Так, відповідно до неокласичної економіки, повернення до менш багатих країн із нижчими заробітками пов'язано передусім з неуспіхом міграції, неможливістю влаштуватися, врегулювати правове становище, інтегруватися в суспільство країни перебування. Однак, «нова економіка трудової міграції» розглядає повернення як частину міграційної стратегії: мігранти повертаються на батьківщину тоді, коли виконали поставлене у зв'язку з міграцією завдання, наприклад, вирішили житлову проблему, забезпечили навчання дітей, змогли накопичити кошти для започаткування чи розширення власного бізнесу. Важливою складовою напрацювання стратегії міграції може бути й той факт, що зароблені за кордоном кошти мають на батьківщині відчутно вищу купівельну спроможність: працювати вигідніше за кордоном,

де заробітки за таку саму працю вищі, а жити — вдома, де нижчі ціни. З точки зору структуралізму, повернення — не лише особисте рішення, а й результат контексту, соціальних та інституційних чинників у країні походження. Наскільки успішним буде повернення, чи здійсниться воно взагалі, залежить не лише від накопичених мігрантом коштів та досвіду, а й від ситуації на батьківщині, від того, наскільки привабливими є перспективи працевлаштування, бізнес-клімат, загальна політична та економічна ситуація. В рамках транснаціонального підходу, що розглядає транскордонний соціальний простір як результат глобалізаційних процесів і виокремлює категорію трансмігрантів, тобто осіб, що мають однаково міцні і сталі соціальні зв'язки і в країні походження, і в країні призначення, повернення не обов'язково є завершенням міграційного циклу. Воно може бути постійним, але може й чергуватися з новими виїздами. В умовах глобалізації все більше людей обирають міграцію як спосіб життя, шляхом неодноразових циркулярних міграцій накопичують ресурси для сталого повернення та реінтеграції на батьківщині в подальшому [9].

Попри усвідомлення, що найбажанішим засобом гальмування депопуляції є поповнення населення за рахунок поверненців, а знання та досвід, зв'язки та кошти мігрантів, які повертаються, можуть бути значним резервом розвитку держави, в Україні наразі не здійснено жодних реальних кроків для досягнення задекларованої цілі щодо сприяння репатріації мігрантів на Батьківщину. Більше того, в науковому середовищі серед державних службовців і ширшої громадськості неодноразово висловлювалися застереження щодо доцільності політики повернення. По-перше, заохочення репатріації часто розуміють як надання поверненням певних пільг та привілеїв, що видається несправедливим стосовно інших громадян, які нікуди не виїжджали. По-друге, навіть у разі усвідомлення доцільності сприяння поверненню, зрозуміло, що за нинішньої економічної ситуації держава не має для цього необхідних ресурсів. І, нарешті, вважається, що єдиним дієвим засобом проти еміграції та, відповідно, чинником повернення мігрантів на Батьківщину, може бути лише досягнення Україною належного рівня розвитку, а допоки цього не сталося, будь-які відповідні зусилля будуть марними і тому непотрібними.

На ці застереження можна відповісти, що політика повернення мігрантів ураховує не лише їхні інтереси, а вона вигідна всьому суспільству. Крім того, про пільги і привілеїв не йдеться, лише про забезпечення доступу всіх громадян, у т. ч. поверненців, до визначених законом послуг і можливостей. Адже внаслідок тривалої відсутності в країні мігранти, які повертаються, потребують підтримки у реалізації своїх прав, а держава, зацікавлена у поверненні громадян на Батьківщину, має створити для цього належні умови.

Щодо дефіциту ресурсів, варто нагадати, що інколи достатньо лише певних організаційних зусиль, які не потребують значних витрат, а також, що існують інші, крім державного бюджету, джерела фінансування, зокрема, міжнародна допомога, та й кошти самих мігрантів, які за належного державного сприяння можуть забезпечити їхнє працевлаштування та облаштування на батьківщині, більше того, сприяти прискоренню економічного та соціального розвитку громад походження і країни в цілому.

Що ж до третього застереження, яке, по суті, призводить до висновку про безперспективність заохочення повернення мігрантів, потрібно сказати, що міжнародний досвід свідчить: повернення частішають не лише тоді, коли рівень життя вдома наближається до звичного в країні перебування, а й коли мігранти бачать на батьківщині перспективи і вірять у можливість самореалізації. У зв'язку з цим оформлена і

чітко артикульована політика підтримки репатріації з боку країни походження має велике значення.

Розробка державної політики у відповідній сфері зазвичай відбувається тоді, коли повернення є численними й активізуються або внаслідок похваллення економіки в країні походження, або в результаті кризи в країні перебування. Це стає помітним для громадськості феноменом, отже вимагає реакції влади. Державна увага до повернення мігрантів також посилюється, коли рееміграцію розглядають як засіб вирішення певних проблем, зокрема демографічних, подолання дефіциту робочої сили.

Таким чином, політика щодо повернення може бути або реактивною, тобто такою, яка виникає як реакція на процес, що вже відбувається, або активною, тобто спрямованою на заохочення розгортання відповідного процесу та його підтримку. Вона зазвичай формується за трьома напрямками: заохочення до повернення; спрощення самого акту повернення; реінтеграція в суспільство рідної країни.

Як складову політики повернення можна розглядати також сприяння тимчасовості міграції, підтримку циркулярної моделі переміщень на противагу остаточному переселенню для постійного проживання.

Досвід політики повернення накопичили країни різного рівня розвитку та суспільного добробуту на різних континентах планети. В Європі це, по-перше, країни, що були постачальниками дешевої робочої сили на міжнародний ринок праці, проте завдяки динамічному розвитку наразі приваблюють мігрантів з-за кордону, у т. ч. й тих, які виїхали раніше (наприклад, Греція, Іспанія, Ірландія). По-друге – країни Центральної та Східної Європи, звідки після приєднання до Євросоюзу відбувся значний відплив населення до «старих членів» ЄС, де умови праці та заробітку були значно кращими. Обумовлений цим дефіцит працівників, передусім кваліфікованих, змусив звернути увагу на повернення мігрантів (наприклад, Болгарія, Латвія, Польща). Третя група – країни, що розвиваються, у т. ч. Грузія, Молдова, країни Західних Балкан. Розроблення політики повернення в них великою мірою обумовлено зовнішньополітичним чинником, оскільки реадмісія та реінтеграція власних громадян були серед умов просування до безвізового режиму з Євросоюзом. Крім того, тут поступово поширювалося усвідомлення потенціалу міграції для розвитку, зокрема, перспектив використання фінансового та людського капіталу поверненців, здобутого за кордоном, в інтересах модернізації економіки та суспільства.

Надзвичайно цікавий досвід у цій сфері мають країни, які є найбільшими постачальниками робочої сили на міжнародний ринок праці в світі, зокрема Мексика та Філіппіни. Досвід Філіппін тим більше цікавий, що це країна-донор, яка в результаті багаторічних зусиль змогла створити найрозвинутішу та розгалужену систему регулювання трудової міграції. Вагомих результатів заохочення репатріації, передусім висококваліфікованих мігрантів, студентів, які навчалися за кордоном, досягнуто Китаєм.

Попри те, що названі держави за основними характеристиками істотно різні, аналіз застосованих ними механізмів політики повернення мігрантів дає змогу виявити спільні риси та закономірності, певні універсальні підходи, які могли б бути корисними для розробки відповідних заходів в Україні.

Перше, що варто зауважити, політика повернення почала формуватися відносно недавно, її виникнення у багатьох випадках обумовлено необхідністю надати допомогу громадянам, які опинилися у важких життєвих обставинах через раптову чи вимушену репатріацію внаслідок кризи, стихійного лиха в країні призначення, або були депортовані з різних причин. Проте з часом, з усвідомленням потенціалу

міграції для розвитку, завдання політики повернення розширювали, розглядали в контексті стратегій розвитку.

Формування відповідної політики зазвичай починали зі стратегічних завдань управління міграцією, розглядаючи повернення мігрантів на батьківщину як пріоритет та іманентну складову міграційної політики, які закріплювали в законодавчих актах. Наприклад, в Іспанії відповідно до статті 42 Конституції країни 1978 р. держава бере на себе зобов'язання захищати економічні та соціальні права іспанських працівників за кордоном та проводити політику щодо їх повернення. Деталізації цього положення присвячено закон про статус іспанських громадян за кордоном, (2006), який гарантує іспанцям, які проживають в інших державах, всю повноту прав, окреслює механізми їх захисту і, водночас, визначає рамки діяльності центральної та місцевої влади щодо реінтеграції мігрантів, які повертаються на батьківщину [10]. На Філіппінах відповідно до закону 1995 р. про працівників-мігрантів та зарубіжних філіппінців, повернення та реінтеграцію мігрантів визначено пріоритетом діяльності уряду [11].

Після формування загальної мети щодо сприяння репатріації розробляли конкретніші документи, плани та програми досягнення намічених цілей. Так, у Польщі в 2008 р., коли на тлі світової фінансово-економічної кризи численні мігранти, які виїхали на Захід після приєднання країни до ЄС, почали повертатися на батьківщину, було ухвалено спеціальну урядову програму. У Грузії в 2015 р. урядом розпочато реалізацію програми «Реінтеграційна допомога грузинським мігрантам, що були повернуті».

Програми з повернення зазвичай передбачають надання поверненням необхідної інформації, для чого створюють детальні інструкції про поновлення застарілих чи втрачених документів, правила ввозу майна, зокрема автомобілів, умов оформлення пенсії чи соціальної допомоги, отримання медичних послуг, нострифікації дипломів та свідоцтв про освіту тощо. Цю інформацію доповнюють контакти органів влади та неурядових організацій (НУО), які надають послуги поверненням. Інформацію поширюють через дипломатичні та консульські представництва за кордоном, культурні центри, громадські об'єднання діаспори.

Для інформування мігрантів все частіше використовують електронні портали. Наприклад, у Польщі створено спеціальний урядовий веб-сайт, адресований мігрантам, де розміщено законодавчі акти, важливі для мігрантів, зміни до них, інформацію про ситуацію на ринку праці, у т. ч. у конкретних регіонах, про порядок оподаткування, соціального страхування тощо, але й існує можливість прямого зв'язку з офіційними установами. Через сайт можна звернутися до органів влади та місцевого самоврядування із запитом і отримати відповідь на нього впродовж 14 днів.

Інший напрям – підтримка працевлаштування чи започаткування власного бізнесу, що передбачає професійне навчання мігрантів, консультування їх з питань інвестицій та бізнес-можливостей. Поляки за кордоном можуть отримати послуги служби зайнятості в режимі онлайн, для них організували ярмарки вакансій у місцях найбільшої концентрації мігрантів, зокрема в Лондоні та Дубліні. На Філіппінах поверненням на додачу до звичайних послуг служби зайнятості надається адресна допомога, що полягає у пошуках працедавця, який потребує працівника саме з такою кваліфікацією і досвідом, як у мігранта. Для започаткування бізнесу можна отримати кредит до 49 тис. доларів США під 7,5 % річних. В Албанії відповідно до закону про еміграцію з метою працевлаштування за кордоном (2006) поверненням та членів їхніх родин звільняють від сплати митних зборів і податків на ввезене рухоме майно



та розумну кількість інструментів і матеріалів, необхідних для трудової діяльності. Органи влади зобов'язані сприяти реінтеграції мігрантів шляхом розробки відповідних бізнес-проектів. У Молдові в 2010 р. стартувала програма *PARE 1+1*. Крім інформаційної та освітньої складової вона передбачає надання її учасникам на кожний вкладений ними для започаткування бізнесу лей ще один лей від проекту, максимальна сума безповоротних грантів – 200 тис. лей. Для участі у проекті необхідно надати підтвердження закордонного походження коштів – трудовий контракт, довідку про зарплату або дохід, виписку з банківського рахунку тощо. Було підраховано, що завдяки реалізації програми кожний лей, витрачений на підтримку бізнес-починань мігрантів, залучив у вітчизняну економіку 2,7 лея додаткових коштів [12].

Низка заходів спрямована на ліквідацію перешкод для повернення, зокрема унеможливлення подвійного оподаткування, запровадження податкових канікул. Так, у Польщі поправки були внесені до податкового кодексу, згідно з якими держава «вибачала» поверненням не сплачені ними із заробітків за кордоном податки. Лише впродовж року після їх ухвалення такими можливостями скористалися близько 60 тис. осіб [13]. Цій же меті сприяє запровадження процедур визнання кваліфікацій, набутих за кордоном, у т. ч. неформальним шляхом. Важливі заходи адресовані не лише мігрантам, а й членам їхніх родин. Зокрема, в Польщі законодавчо закріплено, що держава гарантує дітям зворотних мігрантів 3–5 додаткових уроків на тиждень з польської мови або інших предметів упродовж 12 місяців після повернення.

Варто зазначити, що хоча позитивна дискримінація поверненців у порівнянні з немігрантами принципово неприпустима, держави все ж передбачають спеціальні послуги, для вразливих категорій мігрантів, а саме, жертв торгівлі людьми, неповнолітніх, осіб із обмеженими можливостями. На допомогу держави можуть розраховувати також мігранти, які опинилися у важкій життєвій ситуації внаслідок тяжкої хвороби, травми, фант-мажорних обставин у країні працевлаштування, обумовлених воєнним конфліктом, стихійним лихом чи техногенною катастрофою. За таких обставин філіппінський працівник може отримати допомогу в репатріації, правову та медичну допомогу, тимчасове житло тощо. Особливу увагу приділяють жінкам. У Грузії допомогу надають особам, видвореним із країни перебування та переданим згідно з угодами з реадмісії. Їх зустрічають в аеропорту, за потреби допомагають з тимчасовим житлом, забезпечують медичною допомогою у випадку серйозних хронічних захворювань.

У багатьох випадках імплементацією політики повернення та реінтеграції займаються спеціальні адміністративні органи, здебільшого їх створюють в рамках наявних. Найчастіше це підрозділи служб зайнятості, як у Молдові, Албанії. В Іспанії існує Офіс з рееміграції, на який покладено інформування та надання допомоги мігрантам, які повертаються. Він перебуває у складі Генерального секретаріату з імміграції та еміграції, діяльністю якого керує Міністерство із працевлаштування та соціальної безпеки. Відділ у справах міграції та реінтеграції поверненців створено в Грузії в Міністерстві у справах внутрішньо переміщених осіб із окупованих територій, розселення та біженців. Проте в деяких країнах існують також і спеціалізовані органи виконавчої влади з питань повернення. Так, на Філіппінах в 2007 р. створено Реінтеграційний центр для філіппінців, які працюють за кордоном. Він забезпечує професійне навчання та надання консультацій, допомогу з працевлаштування, підтримує бізнесові починання шляхом виділення дешевих кредитів [14].

Оскільки питання повернення та реінтеграції виходять за рамки компетенції будь-якого одного органу управління, в низці країн сформовано механізм координації

діяльності різних профільних установ, а також неурядових організацій, у формі міжвідомчих комісій, робочих груп. У Грузії, наприклад, до складу відповідної робочої групи входять представники міністерств юстиції, освіти та науки, праці, охорони здоров'я та соціального захисту, економіки та сталого розвитку, сільського господарства та офісу державного міністра у справах діаспори. До робочої групи включено також представників міжнародних та неурядових організацій.

Варто наголосити, що в реалізації політики повернення уряду успішно співпрацюють із НУО. Сформовано механізми такої співпраці. Зокрема, в Грузії НУО, які надають послуги поверненням, отримують урядові гранти на цю діяльність на конкурсній основі.

Важливу роль у реалізації політики повернення відіграють дипломатичні та консульські установи за кордоном. Інколи їхня роль виходить за рамки звичайного інформування чи консультування. Так, громадянин Іспанії, який планує повернутися на батьківщину, отримує в консульстві / посольстві сертифікат мігранта-повернення, що значно спрощує після повернення процедури отримання пенсії, допомоги по безробіттю, доступу до реінтеграційних програм тощо. Сертифікат оформлюють на основі документів, що засвідчують особу, іспанське громадянство, дату останнього виїзду з Іспанії, а також мотив повернення, наприклад, контракт, який закінчився, або декларація про намір повернутися для постійного проживання на батьківщині. У разі неможливості надання таких документів сертифікат можна отримати уже після прибуття до Іспанії, надавши інші докази повернення для постійного проживання. У консульстві з потенційним реемігрантом проводять інтерв'ю, заповнюють анкету, яку потім надсилають до регіону Іспанії, де особа планує оселитися. На місцях готується інформаційний пакет, який враховує індивідуальні характеристики особи і стосується функціонування системи опіки у разі повернення, ринку праці, соціальних послуг, освіти, ринку житла. Пакет надсилають до зацікавленої особи. Контакт із нею в основному відбувається через інтернет.

Спільною рисою розглянутих механізмів повернення та реінтеграції є їхня робота та реалізація в рамках тісного співробітництва з міжнародними організаціями та країнами, звідки повертаються мігранти. Технічна і фінансова допомога забезпечували підвищення спроможності відповідних органів влади країн походження, розробку політичних документів та необхідного законодавства, реалізацію конкретних програм. Разом з тим наявність і масштаби програм, які адмініструють міжнародні організації та фінансують зарубіжні донори, в різних країнах різні і доводять, що їх зміст, обсяги, результативність великою мірою залежать від зацікавленості країни, де їх запроваджено, від здатності органів влади ініціювати необхідні переговори та досягти результату. Важливо також, що хоча багато програм з реінтеграції реалізують за рахунок донорських коштів, держави поступово, з налагодженням відповідних механізмів, перебирають на себе їх фінансування. Наприклад, у Грузії програма з повернення була ініційована Міжнародною організацією з міграції, проте поступово створені МОМ так звані «центри мобільності» було передано відповідному міністерству, яке перебрало на себе і фінансування їхньої діяльності, і виконання відповідних програм.

Ефективність політики репатріації залежить від багатьох чинників. Серед них дослідники виділяють: рівень зв'язків держави з діаспорою; розвиток мережі організацій співвітчизників за кордоном, підтримуваних державою; належну інформаційну політику; наявність ефективної правової системи та адміністративних структур; ресурсне забезпечення [13]. Умовами успішної реалізації цілей політики реінтеграції є також

міжнародна співпраця, координація зусиль держави і громадянського суспільства, співробітництво з бізнесом.

Варто зазначити також, що важливою складовою цього процесу і умовою його успішності є організація наукових досліджень, спрямованих на оцінку кількості мігрантів, які повертаються, з'ясування їхніх соціально-демографічних характеристик, причин та мотивів повернення, проблем, з якими вони стикаються на батьківщині, та потреб, у задоволенні яких їм необхідна підтримка. Адже без визначення цих параметрів неможливо переходити до розроблення конкретних заходів.

**Висновок.** Таким чином, міжнародний досвід свідчить, що в багатьох країнах, де, як і в Україні, вплив населення і, відповідно, повернення, є численними, сформовано державну політику щодо репатріації та реінтеграції власних громадян. Її цілі та засоби визначено у документах концептуального характеру. На їх виконання розроблено конкретні плани дій. Існують спеціальні виконавчі структури, відповідальні за реалізацію намічених заходів. Зазвичай діяльність держави спрямована на належне інформування поверненців, а також поліпшення їхніх позицій на ринку праці шляхом підвищення кваліфікації та перекваліфікації, визнання здобутих за кордоном професійних навичок, а у деяких країнах – безпосередньої допомоги у відкритті власного бізнесу, надання безповоротних грантів чи пільгових кредитів, податкових пільг.

Розробка відповідної політики в Україні як механізму, який, з одного боку, стимулюватиме мігрантів до повернення, а, з другого – слугуватиме запобіжником від повторного виїзду, на часі з міркувань економічного і демографічного характеру. З метою її формування та зважаючи на зарубіжний досвід передовсім видається доцільним покласти на Мінсоцполітики України, яке є центральним органом виконавчої влади з регулювання трудової міграції, функцію із заохочення репатріації та сприяння реінтеграції мігрантів, які повертаються. Водночас, оскільки питання виходить за межі повноважень одного відомства, необхідно створити постійну міжвідомчу робочу групу з розробки пропозицій щодо формування політики у сфері міграції загалом і сприяння поверненню мігрантів зокрема, та її імплементації. До завдань цієї групи варто віднести розробку: процедури накопичення, оновлення та поширення інформації, необхідної мігрантам для підготовки та здійснення повернення на Батьківщину; порядку співпраці органів управління з НУО, які надають допомогу; алгоритму дій державних службовців, які здійснюють приймання / передавання громадян через Державний кордон України (реадмісію), у разі повернення в Україну громадян, які належать до вразливих категорій і потребують допомоги тощо. Варто запровадити порядок безмитного ввезення мігрантами, які повертаються після тривалого перебування за кордоном, засобів виробництва та товарів виробничого призначення з метою започаткування / розвитку власної справи або сільськогосподарського виробництва. Перспективною видається співпраця з зацікавленими країнами перебування українських мігрантів щодо розробки та реалізації спільних програм циркулярної міграції, повернення та реінтеграції українських мігрантів на Батьківщині.

Разом із тим, визначення пріоритетів державної діяльності, спрямованої на заохочення повернення мігрантів на Батьківщину, може бути результативним лише за умови чіткого усвідомлення їхньої ролі в розвитку держави, обсягів повернення та основних характеристик мігрантів-поверненців, їхніх проблем і потреб. У зв'язку з цим, українцями актуальними є наукові дослідження феномену репатріації, її мотивів і результатів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. International Migration Outlook 2008 edition. – Paris: OECD, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/migration/mig/43999382.pdf> (дата звернення: 19.09.2018).
2. *Wahba J.* Who benefits from return migration to developing countries? [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.wol.iza.org> (дата звернення: 19.09.2018).
3. International Migration Policies. Government Views and Priorities. – UN, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z\\_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100) (дата звернення: 19.09.2018).
4. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 № 482-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10> (дата звернення: 19.09.2018).
5. Розвиток людських ресурсів і міграційна політика України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/FCF7457F8A02C865C12579C9003A8C32/\\$file/NOTE7J7DW6.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/FCF7457F8A02C865C12579C9003A8C32/$file/NOTE7J7DW6.pdf) (дата звернення: 19.09.2018).
6. *Іванкова-Стецюк О.* Церква у просторі міграцій: етнокультурні ресурси та соціоінтегративний потенціал релігійних спільнот українців. – Львів: Артос, 2012. – 259 с.
7. Політика реінтеграції мігрантів, що повертаються: стан та перспективи розвитку. – Київ, МОМ, 2016
8. Таблиця моніторингового опитування – «Українське суспільство –2016» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/dodatki2016.pdf> (дата звернення: 19.09.2018).
9. *Cassarino J.-P.* Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf> (дата звернення: 19.09.2018).
10. *Lesińska M., Nestorowicz J.* Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Hiszpanii // Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka. – Warsaw, 2010. – P. 39–51.
11. *Go S.P.* The Philippines and Return Migration: rapid appraisal for the return and reintegration, policies and service delivery. – Manila, ILO, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_177081.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_177081.pdf) (дата звернення: 19.09.2018).
12. Каждый лей, выделенный программой PARE 1+1, привлек 2,7 лея в экономику [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://point.md/ru/novosti/ekonomika/kazhdij-lej-videlennij-programmoj-pare-11-privlek-27-leya-v-ekonomiku> (дата звернення: 19.09.2018).
13. *Lesińska M.* The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu> (дата звернення: 19.09.2018).
14. *Debnath P.* Leveraging Return Migration for Development: The Role of Countries of Origin. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.knomad.org/publication/leveraging-return-migration-development-role-countries-origin-literature-review> (дата звернення: 19.09.2018).

## REFERENCES

1. International Migration Outlook 2008 edition (2008). OECD. *oecd.org*. <http://www.oecd.org/migration/mig/43999382.pdf>
2. Wahba, J. (2015) Who benefits from return migration to developing countries? *wol.iza.org*. Retrieved from <http://www.wol.iza.org>
3. International Migration Policies. Government Views and Priorities (2013). UN. *un.org*. Retrieved from [http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z\\_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100](http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/Report%20PDFs/z_International%20Migration%20Policies%20Full%20Report.pdf#zoom=100)
4. Rozporządzenia Kabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 12.07.2017 r. № 482-r «Pro skhvalennya Stratehii derzhavnoyi mihratsiynoyi polityky Ukrainy na period do 2025 roku». [ Order of the Cabinet of

- Ministers of Ukraine dated July 12, 2017 No. 482-p. «Approval of the Strategy of the State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025». *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10> [in Ukrainian].
5. Rozvytok lyuds'kykh resursiv i mihratsiyna polityka Ukrainy [Human Resource Development and Migration Policy of Ukraine]. (2008). ETF. *etf.europa.eu*. Retrieved from [http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/FCF7457F8A02C865C12579C9003A8C32/\\$file/NOTE7J7DW6.pdf](http://www.etf.europa.eu/webatt.nsf/0/FCF7457F8A02C865C12579C9003A8C32/$file/NOTE7J7DW6.pdf) [in Ukrainian].
  6. Ivankova-Stetsyuk, O. (2012). *Tserkva u prostori mihratsiy: etnokul'turni resursy ta sotsiointehrativnyy potentsial relihiynykh spil'not ukrayintsiv. [Church in the space of migration: ethno-cultural resources and socio-integrational potential of Ukrainian religious communities]*. Lviv : Artos [in Ukrainian].
  7. *Polityka reintehratsiyi mihrantiv, shcho povertayut'sya: stan ta perspektyvy rozvytku [The policy of reintegrating returning migrants: the state and prospects of development]*. (2017). IOM. Kyiv [in Ukrainian].
  8. Tablytsya monitorynhovoho opytuvannya - «Ukrayins'ke suspil'stvo -2016» [Table of monitoring questioning - Ukrainian Society - 2016]. *i-soc.com.ua*. Retrieved from <http://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/dodatki2016.pdf> [in Ukrainian].
  9. Cassarino, J.-P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *unesdoc.unesco.org*. Retrieved from <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001385/138592E.pdf>
  10. Lesińska, M. & Nestorowicz, J. (2010). *Analiza polityki państwa wobec migracji powrotnych. Przypadek Hiszpanii. Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka. [Analysis of the state policy towards return migration. The case of Spain]*. Warsaw, 2010 [in Polska].
  11. Go, S.P. (2012). The Philippines and Return Migration: rapid appraisal for the return and reintegration, policies and service delivery. ILO. Manila. *ilo.org*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms\\_177081.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_177081.pdf)
  12. Kazhdyy ley, vydelennyy programмой PARE 1+1, privilek 2,7 leya v ekonomiku [Each lei allocated by the PARE 1 + 1 program attracted 2.7 lei to the economy]. (n.d.). *point.md*. Retrieved from <https://point.md/ru/novosti/ekonomika/kazhdij-lej-videlennij-programмой-pare-11-privlek-27-leya-v-ekonomiku> [in Russian].
  13. Lesińska, M. (2013). The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession. *ceemr.uw.edu.pl*. Retrieved from <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>
  14. Debnath, P. (2016). Leveraging Return Migration for Development: The Role of Countries of Origin. *knomad.org*. Retrieved from <https://www.knomad.org/publication/leveraging-return-migration-development-role-countries-origin-literature-review>

Стаття надійшла до редакції журналу 07.12.2018.