



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Государственная политика Украины в области эмиграции и диаспоры

Алиса Толстокорова

Пояснительная записка 12/53

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2012



© 2012. 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.



Введение

Распад социалистической системы в начале 1990-х привел к важным количественным и качественным преобразованиям в постсоветском обществе. Одним из определяющих факторов статуса человека в новой социальной иерархии была его мобильность: социальная, экономическая, профессиональная и географическая.¹ Склонность к экономической мобильности в поисках работы стала незаменимым навыком выживания для миллионов обедневших людей.² Таким образом, в обществе наблюдался рост транснационализма, сопровождаемый растущей эмиграционной волной. По данным МОМ³, в абсолютных цифрах, количество украинских граждан, проживающих за рубежом, достигло 6 миллионов, в то время как по данным ПМП⁴ это количество является еще более впечатляющим и составляет 10 миллионов.

Краткая история формирования основ миграционной политики

Международные организации подчеркивают, что с момента обретения государственной независимости Украина достигла ощутимого прогресса в приведении своего законодательства в сфере миграции и защиты в соответствие с международными стандартами прав человека.⁵ Она приняла современное миграционное законодательство, создала Государственную миграционную службу, инкорпорировала международные соглашения в области прав человека в национальное законодательство и стала развивать международное сотрудничество в области миграции. Первые попытки обеспечения миграционных вопросов законодательной базой были сделаны еще в 1991 году (год обретения Украиной государственной независимости) с принятием Закона о занятости населения. Статья 10 этого Закона, озаглавленная как "Права граждан на профессиональную деятельность за границей", предусматривала право украинцев заниматься трудовой деятельностью в период пребывания за границей, если она не противоречила действующему украинскому законодательству и законодательству страны пребывания. На уровне государственных стратегических документов, впервые миграция была выделена в качестве политического вопроса в 1997 году, после принятия «Основных направлений социальной политики на 1997 – 2000 гг». Этот документ подтвердил статус Украины как страны-экспортера рабочей силы и обозначил основные направления государственной миграционной политики, однако не представил никаких предложений по институциональной основе для их реализации.

¹Толстокорова, А. (2011). Украинский миграционный коридор. Исследовательский отчет. /Ukrainian migratory corridor. Research Report. Case study for the Project "Improving EU and US Immigration Systems' Capacity for Responding to Global Challenges: Learning from experiences", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Migration Policy Center, co-financed by the European Commission, Directorate-General for External Relations. Online URL at: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17842>

²Толстокорова, А. (2010). Горькие ягоды лучшей жизни: социально-демографические издержки трудовой миграции для украинского общества. / Bitter Berries of Better Life: Socio-Demographic Costs of Labour Migration for the Ukrainian society, In: ENQUIRE Online Journal. Stories of Migration: Research, Theories and Everyday Lives. (Eds. Okyere, S., Madziva, R. Greener, J. and Brown, S.), 5th Edition. School of Sociology & Social Policy, University of Nottingham, UK. 2010, pp. 68-94
<http://www.nottingham.ac.uk/Sociology/Prospective/Postgraduate/ENQUIRE/ENQUIRE-Edition-5.aspx>

³МОМ (2009) Миграция в Украине. /ИОМ (2009). Migration in Ukraine: A Country Profile 2008. Geneva, p. 50.

⁴ПМП (2011). Украина. Расширенный профиль миграции. Киев: Построение миграционных партнерств..

⁵Защита прав человека (2005) Украина: / Human Rights Watch (2005). Ukraine: On the Margins. Human Rights Watch. Volume 17, No. 8 (D). November 2005.; Council of Europe, ECRI (2008). Third Report on Ukraine. Strasbourg: European Commission against Racism and Intolerance. Adopted on June 2007.; ECRE (2009). Ukraine Country Report 2009: Situation for refugees and asylum seekers. European Council on Refugees and Excliles.; Amnesty International (2010). "Put deeds before words": Deliver human rights for Ukraine. London..

Проблемы формирования эмиграционной политики в Украине и их причины

Согласно последним оценкам экспертов,⁶ украинская государственная миграционная политика находится «в процессе постоянного формирования». Пока она еще не признана одной из приоритетных отраслей украинской государственной политики и поэтому она фрагментарна и противоречива в терминах. Эта политика сосредоточена на вопросах иммиграции, рассматриваемых, главным образом, с точки зрения ограничительных принципов, направленных на борьбу с нелегальной иммиграцией в Украину. Некоторые из основных составляющих государственной миграционной политики либо отсутствуют, либо недостаточно развиты. Среди них - политика в сфере эмиграции и диаспоры. Ее принципы, стратегии и приоритеты, а также способы реализации по-прежнему неопределены⁷. Государство переложило ответственность за ее регулирование на плечи гражданского общества и церкви, которые не имеют ни сил, ни ресурсов, чтобы решать их на должном уровне.

Вопросы эмиграции в рамках украинской государственной миграционной политики

Основные принципы и направления государственной эмиграционной политики

Государство сделало ряд важных шагов в решении эмиграционных вопросов, опираясь на принципы нерушимости государственных границ и целостности государства. Однако государственная политика в этой области сводится, в первую очередь, к предоставлению помощи и поддержки украинским гражданам, проживающим и работающим за рубежом. Она не включает в себя помощь и поддержку тем лицам, которые покидают страну, особенно, если они выезжают навсегда. Ключевым интересом государства является привлечение как можно большего числа зарубежных украинцев обратно в Украину, которые, как полагается, в свою очередь помогли бы стимулировать экономику страны⁸.

Государственные программы и проекты в области эмиграции

Государством были реализованы два общенациональных проекта, по вопросам эмиграции: Национальная программа «Украинская диаспора» на 1996-2000 гг. и Национальный план действий "Зарубежные украинцы" на 2001-2005 гг. Оба проекта были ориентированы на потребности украинцев, которые уже проживали за границей. Они в основном были направлены на оказание поддержки развитию отношений с диаспорой, вовлечение диаспор в государственное строительство Украины, поощрение сохранения этнической самобытности и культурного наследия. В 2004 году Кабинет Министров принял «Программу защиты прав и интересов граждан, выезжающих на работу за рубеж, и усыновленных иностранцами детей, до 2010 года».

⁶ Малиновская, О.(2010). Миграционная политика в Украине. Состояние и перспективы развития. Аналитический отчет.: Национальный институт стратегических исследований, политические документы по безопасности и миграции: Оценки и рекомендации международных рабочих групп по Украине. (2011). Киев: Европа без барьер; Население Украины. Трудовая эмиграция в Украине (2010). – К.: Ин-т демографии и социальных исследований им. М.В.Птухи НАН Украины, с. 218.

⁷ Государственная политика в области сотрудничества с украинской диаспорой и вопросы организации 4го Всемирного Конгресса Украинцев. Украина: стратегические приоритеты. Аналитические оценки. Киев: Национальный институт стратегических исследований, с. 173-179.

⁸ ПМП (2011). Op. cit.

Законодательное обеспечение государственной политики в области эмиграции

Что касается законодательных основ государственной политики в области эмиграции и диаспоры, краеугольным камнем стал Закон "О порядке въезда в Украину и выезда из Украины граждан Украины", принятый Парламентом в 1994 году. Первое десятилетие нового тысячелетия было особенно плодотворным в развитии этого направления государственной политики. В 2001 году была принята новая редакция закона «Об украинском гражданстве». В декабре 2003 года Парламент принял закон «О свободе передвижения и свободном выборе места жительства в Украине». Этот закон применялся как к украинским гражданам, проживающим за рубежом, так и к иностранным гражданам, получившим вид на жительство в Украине. В 2004 году был принят закон «О правовом статусе зарубежных украинцев», который предоставил право иммиграции в Украину этническим украинцам вне рамок существующих квот.

Роль парламентских слушаний в развитии эмиграционной политики

В октябре 2009 года, впервые с момента обретения независимости, Украинский парламент организовал тематические парламентские слушания, на которых обсуждались вопросы украинских граждан, проживающих за рубежом: «Зарубежные украинцы: текущая ситуация и перспективы сотрудничества». Слушания подчеркнули, что после обретения государственной независимости, Украина укрепила свои позиции в качестве центра для этнических украинцев, проживающих за рубежом. Это было подкреплено утверждением Правительством статуса зарубежного украинца, который был запрошен и предоставлен более чем 4.000 лицам в 50 странах мира. Другой вехой в развитии государственной политики в области эмиграции в Украине стало принятие в 2011 году «Концепции государственной миграционной политики в Украине». Среди приоритетов государства в области эмиграции и диаспоры Концепция предусматривала создание благоприятных условий и механизмов для возвращения украинских граждан, постоянно проживающих в других государствах. В Концепции также было обращено внимание на привлечение социально-экономических инвестиций украинских мигрантов и членов украинской диаспоры в национальную экономику.

Исполнительный уровень реализации эмиграционной политики

Важным вкладом в реализацию государственной политики в области эмиграции в Украине стало создание Кабинетом Министров консультативно-совещательных центров, нацеленных на работу с вопросами эмиграции и диаспоры. Кроме того, в украинских дипломатических учреждениях в более чем тридцати странах с целью развития сотрудничества с украинскими эмигрантами были созданы Советы организаций заграничных украинцев. Центры украинской культуры и информации работают в 15 странах. Развитие отношений с украинскими гражданами, проживающими за рубежом, поощряется и на локальном уровне. Так, в 2007 году Закарпатской областной администрацией была разработана и принята региональная программа сотрудничества с украинскими гражданами, проживающими за рубежом, на период до 2010 года.

Эмиграционная политика и отношения с диаспорой

Сказывается ли на формировании эмиграционной политики наличие украинской диаспоры? Отношения украинской диаспоры с Родиной являются сложными и часто эмоционально окрашенными. Таково было заключение семинара, который собрал североамериканских и украинских специалистов по вопросам диаспоры.⁹ В отчете семинара содержится анализ

⁹ Первый симпозиум памяти Петро Джаська „Диаспора и Родина в век транснационализма: Пример Украины”. Гарвардский Украинский научно-исследовательский институт, 20-23 марта, 2003.
http://www.brama.com/news/press/030522jacyksymposium_diaspora.html

фактических и возможных моделей влияния диаспоры на Украину на национальном и суб-национальном уровнях. Основной вывод отчета заключался в том, что наиболее перспективными направлениями, где диаспора может способствовать украинскому государственному строительству, являются образование и культура.

Заключение и выводы

Увеличение числа украинцев, живущих и работающих за рубежом, дает основание говорить о растущем «украинском присутствии» в мире. Это процесс, который может принести Украине ощутимые социальные, экономические и гуманитарные дивиденды, особенно в плане продвижения своего имиджа и национальных интересов на мировой арене, должен быть надлежащим образом использован властями и гражданским обществом. Тем не менее, необходимо, в первую очередь, инвестировать в развитие жизнестойкой стратегии сотрудничества с украинцами, живущими и работающими в других странах и расширение их роли в продвижении интересов украинского государства за рубежом. При разработке политики в области отношений с заграничными украинцами, государство должно исходить из того, что они являются неотъемлемой частью украинского народа. Важно пересмотреть основные принципы внутренней и внешней политики в отношении этнических украинцев, проживающих за рубежом, с тем, чтобы эти принципы были основаны на взаимопонимании и совместной выгоде. Должна быть создана правовая основа для такой политики, сопровождаемая финансовой поддержкой, развитием информационной базы, организационной и институциональной инфраструктуры в качестве фона для реализации практических программ сотрудничества с "глобальными украинцами».