

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ МИГРАЦИЯМИ И ИЗМЕНЕНИЯМИ КЛИМАТА В УКРАИНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Ирина МАЙДАНИК, кандидат социологических наук,
Институт демографии и социальных исследований имени
М.В. Птухи НАН Украины

<https://orcid.org/0000-0003-0422-1364>, sulamif3@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.36004/nier.cdr.2022.16.13>

Abstract. *Migration is linked to environmental issues through a variety of mechanisms. Economic, political, demographic and cultural factors are interconnected with climatic ones. All together, they form among the population a certain kind of migration response in the “leave or stay” coordinate system. The full-scale invasion of the Russian Federation into Ukraine has led to catastrophic consequences in both the migration and environmental spheres. The influence of the military factor at the moment is not final since the situation is constantly changing due to ongoing active battles. In the future, scientists will have to reveal and characterize the consequences of the full-scale war on the migration of the Ukrainian population, environmental changes and the interaction between these two domains. There are no doubts that these consequences are supranational in nature, going far beyond the borders of Ukraine. The study of materials from the pre-war period on the aforementioned problems gives an important base for subsequent developments. This article aims to investigate the relationship between migration and climate change in the migration legislation of Ukraine. In the process of work, methods of document analysis, generalization, comparison, induction and analogy were used. The research showed the insufficient representation of environmental factors in migration legislation. A small number of direct relationships between migration and environmental spheres were found. They were built in the legislation through the prism of social protection of certain categories of migrants. However, the existing legal field provides potential opportunities for expanding such interaction. The proclaimed principle of compatibility of migration policy with other spheres of state activity is surely open to the environmental sphere. Additionally, the state can use the resource potential of return migrants and refugees, stimulating energy-efficient, environmentally friendly production and opening enterprises that contribute to solving environmental problems in Ukraine. However, such initiatives can be implemented on a large scale after restoring a peaceful way of life.*

Keywords: *population migration, migration legislation, climate, environment*

JEL: J60, K37, Q59

UDC: 314.15:551.583(477)

Миграционные процессы связаны с экологическими вопросами посредством разнообразных механизмов. Экономические, политические, демографические и культурологические факторы переплетаются с климатическими, формируя у населения некий миграционный ответ в системе координат «уехать или остаться». Полномасштабное вторжение РФ в Украину привело к катастрофическим последствиям как в миграционной, так и в экологической сферах. Ситуация ухудшается с каждым днем продолжающихся военных действий. Исследования показывают

наличие взаимосвязей между войнами, миграциями и изменениями климата в разных странах и регионах мира (G. Abel et al., 2019). Однако гораздо чаще ученые ограничиваются изучением взаимозависимостей между двумя последними, из названных, факторами. Среди таких публикаций отметим отчет МОМ «Миграции и изменения климата» (Brown O., 2008) и раздел Всемирного миграционного отчета «Человеческая мобильность и адаптация к изменениям климата» (Oakes R, et al., 2020). Международная коалиция по вопросам миграции и климата подчеркивает значимость законодательной тематики в своей деятельности (Climate and migration coalition, 2022). Разработка этого направления актуальна и для Украины. Цель этой статьи - изучить взаимосвязи между миграцией и изменениями климата в миграционном законодательстве Украины. В процессе работы использовались методы анализа документов, обобщения, сравнения, индукции и аналогии.

Подробный обзор основных направлений и стратегических задач миграционного законодательства Украины изложен в Концепции государственной миграционной политики. Этот документ охватывает миграционные потоки различной направленности и масштаба, поскольку Украина является одновременно государством происхождения, назначения и транзита международных мигрантов на фоне оживленной внутрис государственной миграционной активности. Контент-анализ Концепции показывает неоднозначное восприятие законодателем актуальности процессов внутренней и внешней миграции в стране: последняя проблематика рассматривается в документе в несколько раз чаще. Подобная ситуация характерна и для стратегии «Государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года». Реализация положений «Концепции государственной миграционной политики» в сфере внутренней миграции предполагает предотвращение чрезмерного дисбаланса территориального размещения населения Украины. В Стратегии дополнительно вскользь упоминается наличие в стране масштабной категории внутренне перемещенных лиц. Актуальность тематики внутреннего переселения существенно возросла после полномасштабного нападения РФ.

Общие вопросы внутренней миграции регулируются Законом «О свободе передвижения и свободном выборе места жительства в Украине». Сфера действия этого документа распространяется на граждан Украины, иностранцев и лиц без гражданства, находящихся в Украине на законных основаниях. Законодательные ограничения свободы передвижения и свободного выбора места жительства могут иметь место в административно-территориальных единицах, находящихся в пограничной полосе, на территориях военных объектов, в зонах с ограниченным доступом, в случае введения военного или

чрезвычайного положения и на временно оккупированных территориях. Прямые упоминания экологических факторов, обуславливающих какие-либо ограничения, в Законе отсутствуют.

По масштабам, причинам возникновения и социальной значимости движение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) является одним из наиболее резонансных процессов в рамках внутренней миграции в Украине. По состоянию на 4 января 2021 года (то есть до начала полномасштабной войны), по информации Единой информационной базы данных о ВПЛ, было взято на учет почти 1,5 млн переселенцев из временно оккупированных территорий Донецкой и Луганской областей и АР Крым. Нападение в феврале нынешнего года, безусловно, увеличило количество внутренних переселенцев. После начала большой войны было официально зарегистрировано дополнительно 2 млн вынужденных переселенцев. Однако источники, включающие незарегистрированные случаи, приводят более высокие оценки: один из операторов сотовой связи называет 8,7 млн ВПЛ (Мельник, 2022), исследование МОМ – 8 млн (МОМ, 2022).

В соответствии с законодательством, внутренне перемещенным лицом считается гражданин Украины, иностранец или лицо без гражданства, находящиеся на территории Украины на законных основаниях и имеющие право на постоянное проживание в Украине, вынужденные оставить или покинуть свое место жительства в результате или во избежание негативных последствий вооруженного конфликта, временной оккупации, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека и чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера. Таким образом, украинское законодательство содержит прямое упоминание о связи между сферой экологии, окружающей среды и внутренним перемещением в форме признания чрезвычайных ситуаций природного характера одной из возможных причин перемещения ВПЛ. Дополнительные точки соприкосновения этих сфер наблюдаются в области информирования украинских ВПЛ. Статья 9 Закона Украины «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» предусматривает, что внутренне перемещенное лицо имеет право на достоверную информацию об окружающей среде на территории его предыдущего места жительства. Статья 11 этого же Закона обязывает местные государственные администрации и органы местного самоуправления предоставлять ВПЛ информацию о состоянии окружающей среды в возможных местах для их временного проживания.

Согласно Концепции государственной миграционной политики, стратегические направления реализации государственной политики в сфере международной миграции охватывают вопросы внешней трудовой миграции граждан Украины, въезда иностранцев и лиц без гражданства в Украину, выезда их из Украины и транзитного проезда по

территории государства, нелегальной миграции, торговли людьми. Указанные аспекты рассматриваются через призму безопасности, социальной защиты, экономического развития.

Трудоустройство за границей является устоявшейся практикой реализации трудовой деятельности для большого количества украинцев уже в течение нескольких десятков лет, поэтому принятие Закона «О внешней трудовой миграции» стало актуальным событием в сфере миграционной политики. Наднациональный характер зарубежного трудоустройства отражается в Законе в форме таких направлений государственной политики как осуществление сотрудничества с государственными органами иностранных государств, международными и общественными объединениями, заинтересованными в решении вопросов внешней трудовой миграции, усиление институциональной состоятельности иностранных дипломатических учреждений Украины по предоставлению правовой, информационной и иной помощи трудовым мигрантам и членам их семей на территории государства пребывания, заключения международных договоров по защите прав трудовых мигрантов и членов их семей в государстве пребывания. Наднациональные и межгосударственные формы сотрудничества также являются ключевыми при урегулировании проблем экологического характера, многие из которых невозможно решить усилиями одного государства.

Закон «О внешней трудовой миграции» определяет правовые и организационные основы государственного регулирования различных аспектов, связанных с зарубежным трудоустройством, в частности права трудовых мигрантов на надлежащие условия труда и социальную защиту, право на образование и подтверждение результатов неформального профессионального обучения, консульское содействие за рубежом, удовлетворение национально-культурных, образовательных, духовных и языковых потребностей, обеспечение права на информацию, возмещение ущерба, причиненного при трудовой деятельности за границей, рассматриваются вопросы реинтеграции. В Законе обращается внимание на активную деятельную позицию трудовых мигрантов: нормируется самозанятость в стране пребывания, рассматривается деятельность общественных объединений трудовых мигрантов, образованных за рубежом.

В Законе «О внешней трудовой миграции» отсутствуют прямые ссылки на взаимосвязи с вопросами климата и окружающей среды, однако, содержится широкое поле возможностей для реализации практических шагов в этой сфере. В частности, к имеющемуся перечню направлений информирования трудовых мигрантов, планирующих вернуться в Украину, можно добавить предоставление информации об аспектах экологического характера: формировании экологически

ответственного потребления (приобретение электротранспорта, использование солнечных батарей, ветровых генераторов, экологических систем отопления помещений, безопасных строительных материалов), открытие бизнеса, способствующего сохранению окружающей среды (например, предприятий по вторичной переработке). Определенная законом возможность сотрудничества общественных объединений трудовых мигрантов с центральными и местными органами исполнительной власти и международными неправительственными организациями потенциально может включать аспекты экологии и окружающей среды.

Иммиграция в Украину является важной составляющей общих миграционных процессов. Порядок иммиграции в Украину иностранцев и лиц без гражданства определен в Законе «Об иммиграции». Данный Закон определяет основные понятия иммиграционной сферы, а именно «иммиграция», «иммигрант», «квота иммиграции», «разрешение на иммиграцию», «долгосрочная виза». Разрешение на иммиграцию предоставляется в пределах квоты иммиграции, устанавливаемой Кабинетом Министров Украины, однако существует дополнительная практика выдачи разрешения на иммиграцию вне квоты. Категории лиц, которым предоставляется разрешение на иммиграцию, можно разделить на две большие группы: к первой относятся лица, иммиграция которых отвечает интересам развития Украины (деятели науки и культуры, высококвалифицированные специалисты, лица, инвестирующие в экономику Украины), ко второму – люди, имеющие прочные связи с Украиной (ранее имевшие украинское гражданство, или имеющие близких родственников – граждан Украины).

Правовой статус иностранцев и лиц без гражданства, находящихся в Украине, порядок их въезда на территорию государства и выезда определяется Законом Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства». В первой статье Закона, разъясняется понятие вынужденной остановки, где упоминается стрессовый фактор экологического характера. Под вынужденной остановкой понимают пребывание иностранца или лица без гражданства на территории Украины сверх установленного законодательством срока для транзитного проезда через ее территорию в связи с чрезвычайными обстоятельствами (стихийное бедствие, болезнь и т.п.) при наличии документа, подтверждающего причину и продолжительность задержки. Иностранцы и лица без гражданства для урегулирования правовых вопросов пребывания на территории страны получают вид на постоянное или временное проживание. Условия и основания получения указанных документов регулируются нормами Закона.

В «Стратегии государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года» рассматриваются вопросы международной

защиты, находящие углубленное отражение в Законе Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите». Всех лиц, обращающихся за защитой, прибывая в Украину из-за границы, этот закон распределяет на три основные категории: беженцы, лица, нуждающиеся в дополнительной защите, лица, нуждающиеся во временной защите.

Важное значение в контексте этого распределения принадлежит определению причин, обуславливающих отсутствие безопасности. Статус беженца в Украине возможно получить вследствие обоснованных опасений стать жертвой преследований по признакам расы, вероисповедания, национальности, гражданства (подданства), принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям у себя на родине или в третьей стране. Потребность в дополнительной защите связано с опасностью применения смертной казни, пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, общераспространенным насилием в международном или внутреннем вооруженном конфликте, нарушением прав человека. Необходимость временной защиты возникает вследствие внешней агрессии, иностранной оккупации, гражданской войны, столкновений на этнической основе, природных или техногенных катастроф, или других событий, нарушающих общественный порядок в определенной части или на всей территории страны происхождения.

Таким образом, климатические факторы в структуре мотивации к прибытию в Украину иностранцев, нуждающихся в международной защите, признаются национальным законодательством только относительно предоставления временной защиты. Временная защита предоставляется сроком до прекращения негативных обстоятельств в странах происхождения, в связи с которыми иностранцы вынуждены были прибыть на территорию Украины, но не более чем на один год. Предусматривается однократное продление срока временной защиты, но не более чем на один год. Впрочем, лица, получившие статус временной защиты, имеют право на подачу заявления о признании беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите. Таким образом обеспечивается взаимосвязь между климатическими факторами вынужденного перемещения иностранцев из стран предыдущего пребывания и различными видами международной защиты в Украине (*Рис.1*).



Рисунок 1. Взаимосвязь между климатическими факторами выезда иностранцев из стран предыдущего пребывания и разными видами международной защиты в Украине

Источник: авторская разработка на основе положений Закона «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите».

В Законе «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» отсутствует непосредственный запрет на высылку или принудительное возвращение беженца или лица, нуждающегося в дополнительной или временной защите, в страну, из которой они прибыли и где их жизни угрожает опасность из-за факторов экологического характера. В этом контексте Закон признает опасности по причине расовой, религиозной, национальной, социальной принадлежности, политическим убеждениям, пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения. Однако этот перечень расширяется за счет учета других причин, признаваемых международными договорами или международными организациями, участниками которых является Украина. Эта норма Закона содержит потенциал для рассмотрения экологических факторов в контексте запрета на высылку или принудительное возвращение. В противоположность этому в Концепции государственной миграционной политики и Законе Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» содержится непосредственное упоминание о невозможности возвращения иностранцев и лиц без гражданства в страны, где невозможно проживать из-за экологических и техногенных факторов.

Следовательно, миграционное законодательство Украины редко упоминает прямые взаимосвязи между экологической проблематикой и миграциями населения. В основном эти взаимосвязи выстраиваются через призму социальной защиты. Концепция государственной миграционной политики запрещает выдворение иностранцев и лиц без гражданства в страны, где невозможно проживать из-за экологических и техногенных факторов. Аналогичная норма дублируется в Законе Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства». Законы Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» и «Об обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц» называют чрезвычайные ситуации природного или техногенного характера одними из причин прибытия в Украину лиц, нуждающихся в временной защите. Они также находятся в перечне факторов, вызывающих внутреннее перемещение населения.

Несмотря на ограниченный круг имеющихся непосредственных связей между проблематикой экологического и миграционного направления, основополагающие документы миграционного законодательства содержат потенциальную возможность для углубления такого взаимодействия. В частности, в Стратегии государственной миграционной политики Украины на период до 2025 года» содержатся принципы совместимости миграционной политики с другими сферами деятельности государства и укрепления институциональных возможностей государства через выработку эффективного, гибкого и устойчивого механизма межведомственного сотрудничества. Кроме того, Стратегия декларирует отход от реактивной миграционной политики к принципам проактивного управления. Такой подход предполагает включение в повестку дня широкого круга вопросов, имеющих потенциал существенного влияния на миграции в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. Одним из таких аспектов является взаимосвязь между миграциями, климатом и

окружающей средой, которая могла бы проявиться через призму инвестиционных возможностей мигрантов и диаспор.

Доминантами демографической динамики в Украине являются процесс старения населения и депопуляция (ИДСС, 2018). Логика украинских законодателей основывается на понимании того, что люди являются носителями инновационных идей, знаний и первичными производителями благ материального и нематериального характера. Основные документы миграционного законодательства учитывают миграционную составляющую в попытках увеличения численности населения. Речь идет о декларируемом содействии возвращению эмигрантов в Украину и прибытию зарубежных украинцев. Основными механизмами реализации государственной миграционной политики в сфере иммиграции являются: стимулирование иммиграционных потоков в Украину в зависимости от инвестиционных, научных и культурных потребностей государства, создание благоприятных условий для возвращения в Украину деятелей науки и культуры, квалифицированных специалистов и рабочих, необходимых для развития национальной экономики, их интеграции в украинское общество. После начала полномасштабной войны, развязанной РФ в Украине, миллионы украинцев вынуждены были покинуть страну из-за опасностей, связанных с военными действиями. Часть из них уже вернулись на родину, тем не менее большинство еще находятся за рубежом. Таким образом возникла еще одна масштабная группа зарубежных украинцев и государство вынуждено решать вопрос относительно стимулирования их будущего возврата на родину.

Концепция государственной миграционной политики предусматривает создание предпосылок для инвестирования представителей украинской диаспоры в национальную экономику и их информирование об инвестиционных возможностях в Украине, однако текст Закона «О зарубежных украинцах» не содержит соответствующих упоминаний. В нем в большей степени рассматривается налаживание культурных связей с диаспорой и развитие ее национальной осознанности, нежели использование экономического потенциала этой группы. Впрочем, государство поощряет благотворительность зарубежных украинцев, гарантирует и обеспечивает защиту прав и интересов участников благотворительности.

Законодательные нормы, касающиеся внешних трудовых мигрантов из Украины, содержат ряд упоминаний о развитии инвестиционной составляющей. Стремясь создать необходимые условия для их возвращения и реинтеграции в украинское общество, Закон Украины «О внешней трудовой миграции» предусматривает повышение уровня финансовой грамотности возвращающихся в Украину граждан Украины с целью более эффективного использования

ими денежных ресурсов для инвестирования, открытия и развития бизнеса. Дополнительным мероприятием рассматривается проработка вопроса о возможности внедрения государственной системы кредитования реэмигрантов, желающих открыть собственное дело, введение налоговых льгот для лиц, вкладывающих заработанные за границей средства в собственное дело (Рис.2).



Рисунок 2. Инвестиционная составляющая в национальном миграционном законодательстве Украины

Источник: авторская разработка.

Несмотря на значительные объемы денежных переводов от украинских трудовых мигрантов из-за рубежа, в законе, регулирующем иностранную занятость, содержится только беглое упоминание о трансфертах. Перевод денежных средств трудовых мигрантов осуществляется в соответствии с законодательством государства пребывания и законодательства Украины, если иное не предусмотрено международными договорами. Государство обязуется способствовать созданию благоприятных условий для осуществления денежных переводов в Украину, в частности путем открытия корреспондентских счетов банков Украины в иностранных банках и проведения консультаций с основными международными системами денежных переводов с целью уменьшения комиссии за переводы.

Важные аспекты стимулирования инвестиционной составляющей миграционных процессов содержатся в документах, регулирующих иммиграцию. Кабинет Министров Украины выделяет отдельную иммиграционную квоту для лиц, осуществивших иностранную

инвестицию в экономику Украины иностранной конвертируемой валютой на сумму не менее ста тысяч долларов США. В Законе «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» основанием для выдачи вида на временное проживание являются ситуации, когда иностранец и лицо без гражданства является учредителем, участником или бенефициарным владельцем юридического лица при размере доли собственности не менее ста тысяч евро.

Привлечение новых знаний и идей из-за границы рассматривается в национальном миграционном законодательстве в образовательном контексте. Для зарубежных украинцев избрана стратегия содействия получению ими образования в Украине. С этой целью предусматривается установление ежегодных квот приема в высшие учебные заведения Украины в пределах объемов государственного заказа. Уделяется также внимание праву на образование и подтверждение результатов неформального профессионального обучения для трудовых мигрантов и членов их семей. Закон «О внешней трудовой миграции» предусматривает признание в Украине общего, среднего, профессионально-технического и высшего образования, полученного трудовыми мигрантами и членами их семей за рубежом и подтверждение результатов неформального профессионального обучения.

Таким образом, анализ национального миграционного законодательства приводит к осознанию, что его ресурсная составляющая непосредственным образом не пересекается с проблемами климата и окружающей среды. Однако некоторые законодательные документы предусматривают имплицитную возможность для осуществления деятельности, направленной на развитие взаимосвязей между климатом и миграциями. Потенциально такая деятельность может касаться разных миграционных групп. В русле программ кредитования для реэмигрантов, желающих открыть собственное дело, целесообразно создать отдельное направление по поддержке энергоэффективного, экологического производства, открытию предприятий, способствующих решению проблем окружающей среды в Украине. Подобные инициативы следует также стимулировать среди предпринимателей-иммигрантов. Поддержка благотворительной деятельности представителей диаспоры может, кроме прочего, направляться на проекты в области экологии и окружающей среды. Активные военные действия из-за агрессии РФ наносят значительный вред экологического характера, наряду с многими другими формами негативного влияния. Необходимым аспектом послевоенного возрождения Украины должно стать восстановление экосистемы. В этом может помочь использование потенциала возвратных мигрантов и беженцев.

ЛИТЕРАТУРА

- Abel J., Brottrager M., Crespo Cuaresma J., Muttarak R. (2019) Climate, conflict and forced migration. *Global Environmental change* 54, 239-249, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2018.12.003>
- Brown O. (2008) *Migration and Climate Change*. IOM, 64.
- Oaks R., Banerjee S., Warner K. (2020) *World migration report 2020. Human mobility and adaptation to environmental change*, 283-313.
- The Climate and Migration Coalition. *Our work*. Retrieved from: <https://climatemigration.org.uk/our-work/>
- Мельник С. В «Київстарі» фіксують повернення українців додому. Економічна правда. 16 травня 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/05/16/687089/>
- Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Опитування загального населення. Раунд 4. 3 травня 2022 року. МОМ. Retrieved from: https://displacement.iom.int/sites/default/files/public/reports/IOM_Gen%20Pop%20Report_R4_UKR_final.pdf
- Указ Президента України «Про концепцію державної міграційної політики» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>
- Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>
- Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text>
- Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text>
- Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>
- Закон України «Про імміграцію» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>
- Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
- Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>
- Українське суспільство: міграційний вимір (2018): Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН. України. К., 396 с.
- Закон України «Про закордонних українців» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1582-15#Text>