

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕЕМІГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ БІЖЕНЦІВ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

**Iurii Georgievskiy., Лінник О.**

### **ВСТУП**

Одним з наслідків повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України (далі – війна), що триває з 24.02.2022 року, є масова еміграція українців, а також іноземців та осіб без громадянства, які до початку війни мешкали в нашій державі. Рятуючись від неоголошеної, але реальної війни, ці особи були вимушені шукати прихистку за кордоном.

За даними УВКБ ООН станом на 26.09.2023 року кількість українських громадян, що шукають прихисток через війну в Європі, становить 5 834 400, більшість з яких перебуває в Німеччині (1084410 осіб), Польщі (968390 осіб), Чехії (364885 осіб), Великій Британії (210800 осіб), Іспанії (186045 осіб), Італії (167525 осіб), Молдові (117160 осіб), Словаччині (107415 осіб), Нідерландах (94415), Румунії (92420). У різних державах, що або надають Україні наразі допомогу, або принаймні не беруть участь в збройній агресії, поза межами Європи (зокрема, США, Канада) їхня кількість становить 369200 осіб. Переважна кількість всіх українських біженців – жінки та діти. Велика кількість громадян України також перебуває в рф – 1307750 осіб [1].

Оскільки переміщення українських біженців було спричинено війною, то від її закінчення, певною мірою, залежить їх повернення. З іншого боку, Перемога України у війні не означатиме швидкого повернення біженців. Переможним закінченням війни ми визначаємо такий перебіг подій, при якому буде відновлено територіальну цілісність та державний суверенітет України в межах міжнародно визнаних кордонів, врегульовано питання щодо відшкодування державою-агресором завданих війною збитків, припинено чи скасовано в установленому законом порядку правовий режим воєнного стану.

Відмова від повернення значної кількості біженців до України, на наше переконання, буде шкідливою для її національних інтересів через небезпеку довгострокової втрати активної частини населення,

необхідної для відновлення післявоєнної України та її подальшого сталого розвитку.

При цьому, державна політика повернення українських біженців після завершення війни досі відсутня, що є загрозою національній безпеці, а отже і актуалізує виявлення причин імовірної зміни вимушеної воєнної міграції біженців з України на добровільну післявоєнну, встановлення обставин, які можуть цьому об'єктивно сприяти, доведення актуальності формування державної політики рееміграції, висловлення пропозицій щодо концептуальних засад її формування та реалізації.

Основною причиною відмови біженців повернутися в Україну після завершення війни, тобто трансформації вимушеної міграції на добровільну, може стати повноцінна інтеграція українських біженців в соціальний та правовий простір держав Європейського Союзу та Євросоюзу за час перебування в них. Сприятиме такій інтеграції єдина міграційна політика держав ЄС, правовою основою якої стало Рішення Ради ЄС від 04.03.2022 р. про застосування до них тимчасового захисту через прогнозовані масштаби неминучого припливу задля запобігання неможливості органів надання притулку держав ЄС здійснювати облік переміщених осіб без негативного впливу як на їх інтереси, так і на ефективну роботу самих органів [2].

В основу тимчасового захисту Радою ЄС було покладено заходи, передбачені Директивою Ради Європи від 20.07.2001 р. за результатами багаторічної роботи із забезпечення захисту біженців колишньої Югославії. Такими заходами в ній було охоплено надання біженцям дозволів на проживання протягом усього терміну захисту (з мінімізацією формальностей видачі документів) (стаття 8), обов'язковий облік державами-членами ЄС таких осіб (стаття 10), безперешкодний перетин ними кордону держави-члена ЄС (стаття 11), обов'язок надавати таким особам дозволи на зайняття діяльністю за наймом або самозайнятою діяльністю (стаття 12), забезпечення їх доступу до житла (частина перша статті 13), надання біженцям необхідної допомоги щодо соціального забезпечення, засобів до існування та медичного обслуговування (частина друга статті 13), надання таким особам, що не досягли 18 років, доступу до системи освіти на тих самих умовах, що й громадяни держави перебування, та доступу дорослих до системи освіти (стаття 14) тощо [3].

Загальна кількість українських біженців, що отримали тимчасовий захист, станом на 01.08.2023 р. склала 4,1 мільйони осіб. При цьому, кількість таких осіб зростає щомісяця: станом на

30.06.2023 р. – 4,07 млн., а на 31.05.2023 р. – 4 млн. Лідерами серед держав ЄС, які надали тимчасовий захист українським біженцям, стали Німеччина – 1153865 осіб (28% від загальної кількості), Польща – 971080 осіб (24%) та Чехія – 357540 осіб (9%) [4].

При чому, за даними польських дослідників міграції збільшення показників перебування українських біженців в Німеччині відбулося насамперед завдяки їх переміщенню з Польщі [5].

Влада ЄС після початку війни в Україні спрогнозувала масовий приток біженців у кількості від 2,5 до 6,5 млн. осіб, з яких від 1,2 до 3,2 млн. осіб очікувано мали звернутися за міжнародним захистом. Отже, виняткова процедура тимчасового захисту стала «найдоцільнішим інструментом в ситуації, що склалася»[2].

Очевидно зважаючи на затягування війни, Рада ЄС схвалила пропозицію Європейської Комісії та продовжила до 4.03.2025 року термін дії тимчасового захисту українських біженців [6]. При цьому, скасування тимчасового захисту в майбутньому не позбавляє біженців з України, відповідно до норм міжнародного права, індивідуального права на звернення до уповноважених органів держав свого перебування за міжнародним захистом [7], яке посилено заборонаю колективного вислання іноземців [8].

У контексті єдиної міграційної політики ЄС як чинника інтеграції українських біженців в європейський простір зазначимо віднесення їх до категорії «звичайних резидентів» при формуванні органами статистики держав-членів ЄС загальної статистики населення ЄС, тобто обчислюючи їх як включених до складу постійного населення цих держав [9].

Другим чинником потенційної відмови біженців повернутися до України є «відчуття стабільності», що виникатиме в них під час перебування в державах ЄС завдяки спроможності його інституцій забезпечувати досягнення цілей сталого розвитку, визначених ООН [10] в 2015 році та визнаних орієнтирами в ЄС [11], та відновлення європейської економіки в умовах численних світових викликів останніх років (пандемія коронавірусу, війна в Україні тощо).

Деякими такими показниками економічної стабільності євро-економіки є позитивна динаміка ВВП (у Єврозоні він зріс на 0,1%, а в ЄС залишився стабільним порівняно з попереднім кварталом), стабільний рівень інфляції (6,1% у липні 2023 р. проти 6,4% у червні та проти 7,1% у травні поточного року), споживання домогосподарств на душу населення (у першому кварталі 2023 р. скоротилося на 0,1% після зниження на 1,6% у попередньому кварталі), реальний дохід на

душу населення (зростання у першому кварталі 2023 р. на 0,1%, після зниження на 0,5% у четвертому кварталі 2022 р.), стабільні, хоча і високі ціни на житло (зростання на 0,4% у Єврозоні та на 0,8% у ЄС порівняно з тим же кварталом 2022 р.), вартість погодинної праці, яка повторює траєкторію інфляції (у першому кварталі 2023 р. зросла на 5,0% у Єврозоні та на 5,3% у ЄС порівняно з тим же кварталом 2022 р.) та низький рівень безробіття (у липні 2023 р. в Єврозоні становив 6,4%, не змінився порівняно з червнем 2023 р. та знизився з 6,7% порівняно з липнем 2022 р.; в ЄС склав 5,9% у липні 2023 р., не змінився порівняно з червнем 2023 р. та знизився з 6,1% порівняно з липнем 2022 р.) [12] Лідерами із забезпечення зайнятості серед європейських держав станом на 31.07.2023 року є Чехія – 2,7%, Польща – 2,8%, Німеччина – 2,9%, Словенія – 3,5%, Норвегія – 3,5%, Нідерланди – 3,6%, Угорщина – 4% [13].

Всі ці статистичні дані є у вільному доступі. Напроти, статистичну інформацію про ті ж показники в Україні за 2022-2023 роки через законодавчо врегульовані особливості подання звітності в умовах воєнного стану не оприлюднюється. [14]

Особливу увагу потрібно звернути на зусилля інституцій ЄС, спрямовані на забезпечення зайнятості саме біженців з України. Так, саме з цією метою 10 жовтня 2022 року Єврокомісією було започатковано пілотний фонд талантів ЄС (EU Talent Pool Pilot) – цифрову платформу для сприяння трудовій інтеграції українських біженців та отримали тимчасовий захист в ЄС. Завдяки неї наші громадяни мають доступ до більш ніж **5000 ретельно перевірених і зареєстрованих роботодавців, членів і партнерів EURES** – мережі співпраці, яку розроблено для полегшення вільного пересування працівників у країнах ЄС-27, а також Швейцарії, Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії [15].

Очевидно, держави Європейського Союзу та Єврозони мають зацікавленість у довгостроковій повноцінній інтеграції українських біженців, адже це певною мірою вирішує проблему глобального дефіциту робочої сили, що прогнозовано виникне до 2030 року. Наприклад, у Німеччині за деякими прогнозами кількість робочої сили до 2030 року скоротиться з 43 мільйонів до 37 мільйонів, а, можливо, і до 10 мільйонів. Вже наразі дефіцит кадрів становить 2,4 мільйона вакансій, зокрема інженерів, спеціалістів з інформаційних технологій (ІТ), вчителів та інших спеціалістів, що визнано загрозою національної безпеки. Європейські дослідники визначають ознаки міграційних політик можливих держав, зокрема, ЄС, які

орієнтовані на «викачування» кваліфікованої робочої сили із «знедолених країн», і номінують це явище «новою формою колоніалізму» [16].

До цього ж варто додати, що проблема дефіциту робочої сили заважає досягненню низки цілей сталого розвитку таких, як подолання бідності (ЦСР 1), подолання голоду (ЦСР 2), гідна праця та економічне зростання (ЦСР 8), зменшення нерівностей (ЦСР 10), що підкреслює надмірну важливість її вирішення [10; 11].

Іншим прикладом здатності ЄС забезпечувати стабільність на європейському просторі є заходи «глобального партнерства» на адресу України (надання зброї, гуманітарна допомога, фінансування реформ тощо). Так, 20.06.2023 року президентка Єврокомісії анонсувала подальшу фінансову підтримку України на суму 50 млрд. євро протягом наступних чотирьох років, та додаткові 15 млрд. євро для підтримки зовнішніх кордонів ЄС [17], частина з яких має бути також спрямована для забезпечення Україною інтегрованого управління кордонами, що є умовою вступу нашої держави до ЄС [18].

Третім чинником вірогідної відмови біженців повернутися до України «відчуття захищеності», що неминуче виникатиме у них завдяки тривалому перебуванню в безпековому просторі. Показовим з цього погляду є традиційно низькі (у порівнянні з Україною, особливо в умовах війни) рівні злочинності та корупції. Приміром, смертність через вбивства в ЄС неухильно знижувалася з 2005 р. та у 2020 р. показника 0,7 смерті на 100000 осіб. Це відповідає скороченню на 45% за оцінений 15-річний період. Кількість зареєстрованих органами поліції пограбувань у період з 2020 по 2021 роки впала на 1% до приблизно 216400. Кількість квартирних крадіжок зменшилася на 7% порівняно з 2020 р. і на 44% менше найвищого значення, досягнутого у 2014 р. При цьому, в 2020 р. збільшилася кількість шахрайств до 2450800 зареєстрованих випадків (зокрема, кібершахрайств), що на 4% більше, ніж у попередньому році [19].

Показовим є те, що держави-лідери за кількістю прийнятих українських біженців не є лідерами в боротьбі зі злочинністю в Європі. Так, Німеччина займає – 41 місце (35,8 при 83,3 млн. мешканців), Польща – 30 місце (30 при 41 млн. мешканців), Чехія – 16 місце (25,52 при 10,5 млн. мешканців). Лідерами стали Швейцарія (21,62 при 8,8 млн. мешканців), Словенія (22,28 при 2,1 млн. мешканців), Естонії (23,71 при 1,3 млн. мешканців) [19]. Очевидно, що ці

статистичні дані не враховують зміну показників злочинності з 2022 року. Оновлення таких даних анонсовано Євростатом на квітень 2024 року, в якому буде відображено відповідні зміни після початку війни в Україні та напливу біженців з України до ЄС.

У порівнянні з ЄС в Україні рівень злочинності в умовах війни очікувано зріс. Так, за даними Офісу генерального прокурора в 2022 р. кількість злочинів в Україні зросла на 8,8%. Якщо у 2021 р. було зареєстровано 321443 кримінальних правопорушень, то минулого року така кількість склала 362636. При цьому, суттєво змінився характер злочинів: зросла кількість злочинів проти основ національної безпеки, умисних вбивств, а також військових злочинів, а частка нетяжких кримінальних правопорушень, зокрема, проти власності, зменшилась [20]. У рейтингу World Population Review Україна за індексом боротьби зі злочинністю у 2023 р. посіла 57-е місце з 136 країн світу [21].

Схожа ситуація спостерігається і з Індексом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI), який складає Transparency International: загальний показник CPI для ЄС складає 64 бали за шкалою від 0 (висока корумпованість у державі) до 100 («дуже чиста»). Такий результат на 21 бал вище, ніж середній світовий показник 43. Знов показовим є те, що серед держав-лідерів за кількістю прийнятих українських біженців в CPI Німеччина займає 9 місце, а Польща і Чехія – 45 і 41 місця відповідно. При цьому, очолили рейтинг Данія, Фінляндія та Швеція, які не входять до 10-ки держав-лідерів за кількістю прийнятих біженців з України. Сама Україна посідає у CPI 116 місце (33 бали) зі 180 країн. Варто визнати, що такий показник свідчить про зростання на 8 балів за останні 10 років [22].

Отже, чинник «відчуття захищеності», що напряму залежить від рівнів злочинності та сприйняття корупції, які в Україні є об'єктивно гіршими за загальні показники в ЄС, є важливим, але не тим, що визначає вибір біженцями держав для проживання в самій Євросоні та ЄС.

Серед чинників, які можуть призвести до збільшення кількості емігрантів з України до європейських держав після завершення війни, варто визнати скасування обмеження на виїзд за кордон для чоловіків віком від 18 до 60 років та жінок-військовослужбовців, які Державна прикордонна служба України застосовує до таких категорій громадян відповідно до статті 23 Закону [23], та врешті-решт – прийняття України до складу Європейського Союзу.

В цьому випадку, на нашу думку, відбуватиметься возз'єднання родин: до жінок і дітей, які інтегруються в простір ЄС і залишаються в державах перебування, приєднуються їхні чоловіки та батьки. Забезпечення можливості такого возз'єднання приписано державам-членам ЄС статтею 15 Директиви [3] та пунктами 11, 16 Рішення [2], вже згаданих нами.

Таким чином, після закінчення війни найбільш «європеїзована» частина українських біженців, збільшена завдяки возз'єднанню з ними тих членів сімей, які залишаються під час війни в Україні, імовірно залишатиметься в державах перебування та не повертатиметься в Україну.

Наші висновки є суголосними з результатами німецьких дослідників, відповідно до яких станом на липень 2023 року 44% українських біженців, що перебувають в Німеччині, виявили бажання залишитися в ній в довгостроковій перспективі чи назавжди [24].

Описана нами проблемна ситуація фактично є загрозою національній безпеці України, що потребує від держави визнання та адекватної відповіді – формування та реалізації державної політики реєміграції українських біженців.

Первісним кроком у формуванні цього напрямку державної політики має стати, на нашу думку, прийняття нового програмно-правового документу з робочою назвою «Національна стратегія реєміграції українських біженців», у змісті якої доречно: 1. визнати існування проблеми повернення біженців в Україну; 2. Ввести в правотворчий та подальший правозастосовний обіг термін «реєміграція» або його коректний відповідник; 3. Визначити завдання та принципи державної політики в цій сфері; 4. Запропонувати варіанти вирішення проблемної ситуації; 5. Встановити складові етапами в часовому вимірі з відповідними змінами в чинному законодавстві, а також 6. Визначити очікувані результати її реалізації. Прийняттю такої Національної стратегії має передувати внесення змін до Закону «Про національну безпеку», а одночасно з її прийняттям мають бути відкориговані інші стратегічні документи (Стратегія національної безпеки, Стратегія людського розвитку тощо).

Наразі, центральним органом виконавчої влади, основним завданням якого визначено забезпечення формування та реалізацію державної політики з питань громадян України, які через війну виїхали за кордон, є Мінреінтеграції, що є недостатньо виправданим через іншу основну спрямованість його діяльності – забезпечення

формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованої Російською Федерацією території України, а також прилеглих до неї територіях, та захисту прав населення, що на них проживають[25].

На нашу думку, залученими до реалізації державної політики реєміграції в межах компетенції окрім Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, Міністерства закордонних справ та Державної міграційної служби, мають стати Державна прикордонна служба та Державна митна служба (щодо процедур перетину державного кордону), Державна служба з надзвичайних ситуацій (щодо забезпечення розмінування територій), Міністерство розвитку громад і територій (щодо відновлення чи будівництва житлового фонду), Міністерство соціальної політики (щодо надання соціальних послуг, проведення соціальної роботи та соціальної підтримки), Міністерство освіти і науки (в частині сприяння інтеграції реємігрантів в освітній процес, визнання документів про освіту, виданих біженцям в державах перебування) Міністерство охорони здоров'я, Міністерства юстиції (щодо комплексної правової допомоги у вирішенні питань, що виникатимуть під час реєміграції, зокрема, щодо реєстраційних процедур), Державна служба зайнятості (щодо сприяння реємігрантам у працевлаштуванні), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (для координації виконання завдань з реєміграції в регіонах) та інші органи публічного адміністрування.

В такій ситуації питання визначення головного у системі ЦОВВ, що має забезпечувати формування державної політики реєміграції та здійснювати її реалізацію, з вже функціонуючих в системі органів виконавчої влади, навіть, за наявних технологічних можливостей електронної взаємодії, яка може бути забезпечена «Трембітою», через розбіжності в завданнях, функціях та підпорядкуванні кожного із задіяних органів, не позбавлятиме перешкод в координації їхніх дій та не забезпечуватиме комплексної реалізації такої політики, а отже не є оптимальним варіантом вирішення такого завдання. Таким чином, пропозиція з утворення нового центрального органу виконавчої влади, уявляється хоча і складним в умовах як воєнного, так і післявоєнного дефіциту бюджетних коштів, але цілком логічним варіантом політико-правового вирішення такого питання [26].

У контексті євроінтеграції України, реєміграція має бути заснована на визнанні свобод кожного свого громадянина-біженця,



хто через війну був вимушений виїхати з України, законно перебуватиме на території будь-якої іноземної держави, пересуватися та обирати місця проживання в межах цієї території та залишати будь-яку країну, включаючи і власну, які гарантовані статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції [7]. До цього ж, статтею 2 профільного національного Закону визнано як принцип громадянства України право громадянина України на зміну або збереження громадянства України незалежно від місця його проживання [27].

Вказані свободи і права не припускають застосування в державній політиці реєміграції жодного примусового заходу та мають визначати **«добровільність повернення біженців в Україну»** як первісний її принцип.

Наступним принципом реєміграції має стати її **«доступність»** – весь процес переміщення має охоплювати повний організаційний супровід і фінансове забезпечення нашою державою повернення кожного біженця, зокрема, спрощену та оперативну видачу проїзних документів, безоплатне транспортування з місць проживання в державах перебування до місць постійного проживання в Україні тощо.

Розрив довоєнних соціальних зв'язків між тими, хто весь час залишався в Україні, захищав її незалежність чи забезпечував функціонування економіки, і тими, хто став біженцями, імовірно, призведе до «соціального відторгнення» першими останніх після їх повернення. У цьому зв'язку, на нашу думку, також ключовим принципом реєміграції має стати **«неприпустимість будь-якої дискримінації»** до біженців, ворожнечі та роз'єднання, яка має визначати орієнтованість реєміграції на подолання соціальної дистанції між ними та тими громадянами, хто весь час війни залишався в Україні.

Важливим принципом майбутньої реєміграції має бути визначена **«персональна затребуваність біженців»**. В цьому принципі необхідно оптимально поєднати державні гарантії гідного працевлаштування, оплата результатів якого гарантувала б добробут кожного, з ідеєю активного залучення кожного у відбудову повоєнної країни, а отже, участі в суспільному добробуті. Внесок кожного без винятку громадянина у відновлення України та забезпечення її майбутнього сталого розвитку має визнаватися соціально значущим.

Уявити в сучасних умовах реалізацію всіх із наведених принципів реєміграції успішною, тобто такою, що дозволить в стислі строки забезпечити повернення в Україну всіх біженців, хто заявить про таке бажання, без *«комплексної цифровізації»* навряд можливо, тому цей принцип ми також вважаємо за необхідне визначити в зазначеній Стратегії.

Нам уявляється, що цифровізація державної політики реєміграції може здійснюватися за такими напрямками:

1. *Для комунікації між державою та біженцями* варто створити новий інформаційно-комунікаційний портал, єдиний для всіх для громадян України, які через війну перебувають за кордоном. Його потрібно синхронізувати з єдиним державним вебпорталом електронних послуг «Дія» та розширити перелік державних послуг для громадян, що повертатимуться в Україну за Національною стратегією реєміграції. Цифровим відповідником комплексу послуг, що надаватимуться громадянам для забезпечення реєміграції через мобільний застосунок «Дія», може стати «Повернення».

При налагодженні стійкої та довірливої комунікації з українськими біженцями уявляється доцільним застосування ChatGPT (Generative Pre-trained Transformer), новітню цифрову технологію американської компанії «OpenAI», яка стала відкритою для України з лютого 2023 р. завдяки зусиллям Міністерства цифрової трансформації України [28]. При цьому, слід пам'ятати про можливі проблеми з надійністю та достовірністю інформації, якщо використовувати ChatGPT прямолінійно, адже ця технологія була розроблена не для пошуку інформації, а для ведення діалогу. Відомі недоліки включають «галюцинації», плагіат і відсутність прозорості [29; 30].

Тому ми пропонуємо поєднати творчий потенціал GPT для залучення користувачів з надійним пошуком інформації в офіційних додатках: або шляхом створення ChatGPT-плагіна, або шляхом використання GPT-API в офіційному додатку. Альтернативний інформаційний сервіс, який би традиційно орієнтувався на веб-сторінки та соціальні мережі, потребував би значно більших фінансових вкладень у SEO-оптимізацію та рекламні кампанії.

Застосування ChatGPT-плагіна або чату з підтримкою GPT-API в офіційному додатку є фінансово ефективним і привабливим для користувачів, покращить поінформованість про поточну ситуацію наших громадян, що повертатимуться до України, та сприятиме їм у

вирішенні низки організаційно-правових завдань на всіх етапах рееміграції.

2. *Для міжвідомчої взаємодії* може успішно застосовуватися система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів «Трембіта», впроваджена Мінцифри [31].

На наш погляд, державна політика рееміграції, що формуватиметься на підставі сукупності запропонованих принципів вже з початку її реалізації дозволить залучити наших громадян, що через війну перебувають за кордоном, до суспільного життя в Україні. В такому контексті, приміром, виконання завдання із забезпечення участі українських біженців у виборчому процесі навіть в умовах воєнного стану суттєво спрощується [32].

Зважаючи на запропоновані концептуальні засади, державна політика рееміграції має включати такі взаємопов'язані послідовні етапи: 1) *«дореєміграційний»* – ключовим завданням в ньому має стати встановлення реального та взаємного соціально-правового зв'язку між біженцями та державою задля сприяння їх поверненню в Україну, спрямованого на вирішення низки завдань щодо створення належних умов для прийняття біженців (зокрема, місць постійного проживання) та підготовки переміщення їх. На цьому етапі потрібно здійснити удосконалення чинного законодавства та його приведення у відповідність до змісту Національної стратегії рееміграції; 2) *«власне реєміграційний»* – організація належного переміщення (медичний супровід транспортування,) з державах перебування до державного кордону України, пересування через державний кордон України, переміщення до місць постійного проживання тощо; 3) *«пост-реєміграційний»* – організація, забезпечення та контроль за повноцінною та ефективною інтеграцією в суспільство реемігрантів задля відбудови та сталого розвитку України.

Ми бачимо завдання з формування і реалізації державної політики рееміграції невідкладним. Тому вважаємо, що «дореєміграційний етап» має реалізовуватися вже під час війни, а тривати – до припинення або скасування воєнного стану у встановленому спеціальним Законом порядку [33]. Реалізацію «власне реєміграційного етапу» слід поступово здійснювати в розумні строки, тобто в період, достатній для безперешкодного та оперативного переміщення великої кількості громадян. Нарешті, «постреєміграційний етап» має бути розрахований на період від одного року до 3 років, точне визначення якого залежатиме від тривалості самої війни.

Очікуваними результатами реалізації Національної Стратегії, на наш погляд, доцільно визначити: 1) збільшення кількості тих українських біженців, які в короткостроковій перспективі добровільно повернуться в Україну після завершення війни та 2) участь реемігрантів у відновленні післявоєнної України та досягненні нею сталого розвитку.

## **ВИСНОВКИ**

Громадяни України, які через війну були вимушені виїхати за кордон, можуть залишитися в державах перебування та не повернутися для продовження життя в Україні в довгостроковій перспективі. Більшість наших громадян залишатиметься після завершення війни в Німеччині, Польщі та Чехії.

Така ситуація може стати наслідком повноцінної інтеграції значної частини «європеїзованих» українських біженців в соціальний та правовий простір держав перебування, якій сприятиме єдина для всіх європейських держав міграційна політика – політика прийняття, а не відторгнення наших громадян, заснована на їх тимчасовому захисті. Серед суб'єктивних чинників відмови біженців повернутися до України може стати, насамперед, «відчуття стабільності», яке виникатиме в них завдяки здатності ЄС забезпечувати «стресостійкість» та розвиток європейської економіки, а отже і високу якість життя громадян, в той час, коли «відчуття захищеності», яке обумовлено низьким рівнем злочинності та сприйняття корупції, є важливим, але не вирішальним для вибору нашими громадянами держав проживання в Єврозоні та ЄС.

В такій ситуації через небезпеку довгострокової втрати значної активної частини населення, необхідної для відновлення післявоєнної України та її подальшого сталого розвитку, відсутність державної політики рееміграції українських біженців є шкідливою для національних інтересів держави, а отже і загрозою національній безпеці України, що підтверджує невідкладність її формування та реалізації в цьому напрямку.

Основою державної політики рееміграції має стати Національна стратегія рееміграції українських біженців, у змісті якої доречно:

1. визнати існування проблеми повернення біженців в Україну;
2. ввести в правотворчий та подальший правозастосовний обіг термін «рееміграція» або його коректний відповідник з відповідними змінами в чинному законодавстві;
3. Визначити завдання та принципи державної політики в цій сфері;
4. Запропонувати варіанти

вирішення проблемної ситуації; 5. Встановити складові етапами в часовому вимірі з відповідними змінами в чинному законодавстві, а також 6. Визначити очікувані результати її реалізації.

Очевидно, що державна політика реєміграції має охоплювати зовнішню, міграційну та правову політику, соціальний захист реємігрантів, зайнятість населення, освіту, охорону здоров'я, громадську безпеку, специфічні аспекти цифрової трансформації та інші сфери державної політики. Зважаючи на міжвідомчу природу державної політики реєміграції, вимогу належної координації для забезпечення комплексної реалізації, ідея утворення Міністерства України у справах реєміграції біженців як головного у системі ЦОВВ, що забезпечуватиме формування та здійснювати реалізацію цього напрямку державної політики, уявляється виправданою та доречною, ніж визначення його з вже функціонуючих в системі органів виконавчої влади.

Державна політика реєміграції має бути сформована та здійснюватися на підставі принципів добровільності та доступності повернення біженців в Україну, подолання «соціальної дистанції» та неприпустимості будь-якої дискримінації, «персональної затребуваності біженців», комплексної цифровізації реєміграції тощо. Цифровізація реєміграції може здійснюватися для налагодження комунікації між державою та біженцями (створення Єдиного інформаційно-комунікаційного порталу, застосування ChatGPT-плагіна або офіційної функції чату з підтримкою GPT, розширення цифрових публічних послуг на вебпорталі «Дія» з відкриттям в його мобільному застосунку відповідника з умовною назвою «Повернення»), а також для покращення ефективності міжвідомчої взаємодії.

За умови невідкладного формування та поетапної реалізації визначених пропозицій, збільшення кількості тих українських біженців, які в короткостроковій перспективі добровільно повернуться в Україну після закінчення війни та участь реємігрантів у відновленні післявоєнної України та досягненні нею сталого розвитку виглядають цілком досяжними результатами реалізації національної стратегії реєміграції, а отже показником успішності державної політики в цій сфері.

## **SUMMARY**

The article is dedicated to identifying the problem of non-return to Ukraine in the long term of citizens who were forced to leave the country

en masse due to the war. The authors establish that the main reason for such a development may be the integration of Ukrainian refugees into the social and legal space of the host countries, which is facilitated by a unified migration policy based on temporary protection in the EU. Subjective factors that may cause refugees to refuse to reconsider returning to Ukraine (“sense of stability” and “sense of safety”) have been determined. The situation, in which a significant number of refugees do not return to Ukraine, will harm its national interests due to the danger of a long-term loss of an active part of the population necessary for the restoration of post-war Ukraine and its further sustainable development. Such a perspective is identified as a threat to the national security of Ukraine, and the need for urgent formation and implementation of the state policy for re-emigration of Ukrainian refugees is emphasized. The conceptual foundations of the state policy for re-emigration are proposed, in particular, its principles, stages, timescales and the expected results of implementation.

**Key words:** War, Ukrainian refugees, EU migration policy, temporary protection, state policy of re-emigration, principles of re-emigration, comprehensive digitization of re-emigration.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Ukraine Refugee Situation: Operational data UNHCR’s Last updated 26 September 2023. URL: [https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#\\_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413](https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.228732760.514168680.1646989952-176134281.1646551413). (Дата звернення : 26.09.2023 р.)

2. Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32022D0382>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

4. Map on temporary protection: Statistics Eurostat on temporary protection of refugees from Ukraine from the official website of the

European Union. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/ukraine/population-migration>. (Дата звернення : 25.09.2023 р.)

5. «3 Польщі до Німеччини. Нові тенденції міграції українських біженців»: дослідження від 13.09.2023 року польської міграційної платформи EWL на замовлення Канцелярії Прем'єр-міністра Республіки Польща. (Дата звернення: 25.09.2023 р.) URL: <https://ewl.com.ua/%d0%b4%d0%be%d1%81%d0%bb%d1%96%d0%b4%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d0%bd%d1%8f-%d0%b7-%d0%bf%d0%be%d0%bb%d1%8c%d1%89%d1%96-%d0%b4%d0%be-%d0%bd%d1%96%d0%bc%d0%b5% d1%87%d1%87%d0%b8%d0%bd%d0%b8>.

6. Ukrainian refugees: EU member states agree to extend temporary protection: Press release from official website of the Council of the EU and the European Council dated September 28, 2023. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/> (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

7. Про статус біженців: Конвенція від 28.07.1951 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text). (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

8. Протокол № 4 від 16.11.1963 року до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. URL: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_ukr](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ukr). (Дата звернення: 27.09.2023 р.)

9. GUIDANCE ON THE INCLUSION OF REFUGEES FROM UKRAINE WHO BENEFIT FROM TEMPORARY PROTECTION IN THE EU IN THE USUALLY RESIDENT POPULATION: Methodological note EUROSTAT, DIRECTORATE F UNIT F2 – POPULATION AND MIGRATION 16 JANUARY 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/14916382/15042455/Guidance+on+the+inclusion+of+refugees+from+Ukraine+who+benefit+from+temporary+protection+in+the+EU+in+the+usually+resident+population.pdf/6582f6ec-02af-1d40-06b2-d32ff4bf7d9b?t=1674548136616>. (дата звернення 25.09.2023 року)

10. Цілі сталого розвитку до 2030 року: Інформація з офіційного сайту ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>. (дата звернення 25.09.2023 р.)

11. How has the EU progressed towards the SDGs? Key findings: information from the official Eurostat website as of September 25, 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/key-findings/> (дата звернення 25.09.2023 р.)

12. Euro indicators: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/3-16062023-bp/>. (дата звернення 20.09.2023 р.)

13. Unemployment by sex and age – monthly data: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_RT\\_M\\_custom\\_3761903/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=e8fdfad7-74a2-4074-99f1-d92cb0583cf5](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M_custom_3761903/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=e8fdfad7-74a2-4074-99f1-d92cb0583cf5). (дата звернення 29.09.2023 р.)

14. Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни: Закон України від 3.03.2022 р. № 2115-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2115-20#Text>. (дата звернення 25.09.2023р.)

15. EU Talent Pool Pilot: information from official website of the Council of the EU and the European Council dated September 28, 2023. URL: [https://eures.ec.europa.eu/index\\_en](https://eures.ec.europa.eu/index_en). (дата звернення 25.09.2023 р.)

16. Olena Linnyk, Ingolf Teetz. Counteracting the Global Labor Shortage Risk Through the Human–AI Collaboration in Digital Recruiting: \_\_\_Published in: IEEE Technology and Society Magazine (Volume: 42, Issue: 2, June 2023). DOI: 10.1109/MTS.2023.3277108. URL: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/10174814/references#references>.

17. We propose a facility for Ukraine for the next 4 years of up to €50 bn.: information from the official page of the President of the European Commission from June 20, 2023. URL: [https://twitter.com/vonderleyen/status/1671118464671514626?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1671118464671514626%7Ctwgr%5E3b422bfd5a5614e0e3fcd73cfa90175a55d9dce2%7Ctwcon%5Es1\\_&ref\\_url=https%3A%2F%2Fsuspilne.media%2F511493-es-proponue-kreditnu-liniu-dla-ukraini-na-4-roki-do-50-mlrd-evro-fon-der-laen%2F](https://twitter.com/vonderleyen/status/1671118464671514626?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etwetembed%7Ctwterm%5E1671118464671514626%7Ctwgr%5E3b422bfd5a5614e0e3fcd73cfa90175a55d9dce2%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fsuspilne.media%2F511493-es-proponue-kreditnu-liniu-dla-ukraini-na-4-roki-do-50-mlrd-evro-fon-der-laen%2F). (дата звернення 25.09.2023 р.)

18. Ю.В. Георгієвський. Правовий режим державного кордону: стан і перспективи регулювання захисту та охорони// розділ у монографії «Правопорядок та правовий режим в Україні» за кер. авт. колективу проф. А.О.Селіванова. К.: Логос, 2022. С. 257–275.

19. Crime statistics. Eurostat statistics explained: information from the official Eurostat website as of September 26, 2023. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Crime_statistics). (дата звернення 29.09.2023 р.)



20. Статистика про зареєстровані кримінальну правопорушення та результати їх досудового розслідування: інформація з офіційного сайту Офісу Генерального прокурора України. URL:<https://new.gr.gov.ua/ua/posts/statistika>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

21. Crime Index from World Population Review: information from the website World Population Review. URL: <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/crime-rate-by-country>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

22. Corruption Perceptions Index 2022.: information from the official website of Transparency International. URL :<https://www.transparency.org/en/cpi/2022>). (дата звернення 29.09.2023 р.)

23. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

24. Geflüchtete aus der Ukraine: Knapp die Hälfte beabsichtigt längerfristig in Deutschland zu bleiben: Wochenbericht 28 / 2023, Institut für Arbeitsmarkt – und Berufsforschung (IAB), Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (FReDA-BAMF, Sozio-oekonomische Panel (SOEP survey) Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). S. 381–393. URL:<https://www.bib.bund.de/DE/Presse/Mitteilungen/2023/2023-07-12-Gefluechtete-aus-der-Ukraine-Knapp-die-Haelfte-beabsichtigt-laengerfristig-in-Deutschland-zu-bleiben.html>. (дата звернення 26.09.2023 р.)

25. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України: постанова КМУ від 08.06.2016 р. № 376 (зі змінами згідно Постанови КМУ № 740 від 28.06.2022 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n10>.

(дата звернення 25.09.2023 р.)

26. Ю.В. Георгієвський, О.Ю.Щербакова. Невідкладність формування державної політики рееміграції українських біженців: Proceedings of the XXXVI International Scientific and Practical Conference «Modern problems and the latest theories of development». September 11–13, 2023, Munich, Germany. 275 p. Pp. 126–129. URL:<https://eu-conf.com/ua/events/modern-problems-and-the-latest-theories-of-development/>.

27. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-ІІІ. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

28. ChatGPT тепер доступний в Україні: повідомлення з офіційної сторінки міністра цифрової трансформації України М.Федорова в Facebook від 18.02.2023 р. URL:<https://www.facebook.com/mykhailofedorov.com.ua/posts/pfbid02TR6rVS4DF2ESXu6fGEJSYpeP7hF2SV2sKEzfWZJcgKATz7XB8EdMZTCbdpXx4QMDI>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

29. Alkaiissi H, McFarlane SI. Artificial Hallucinations in ChatGPT: Implications in Scientific Writing. *Cureus*. 2023 Feb 19;15(2):e35179. doi: 10.7759/cureus.35179. PMID: 36811129; PMCID: PMC9939079. doi:10.7759/cureus.35179. (дата звернення 04.03.2023 р.) URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9939079/>.

30. Sabrina Ortiz. ChatGPT's hallucination just got OpenAI sued. Here's what happened. URL: <https://www.zdnet.com/article/chatgpts-hallucination-just-got-openai-sued-heres-what-happened/>. (дата звернення 04.10.2023 р.)

31. Інформація про систему електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» з офіційного сайту. URL: <https://trembita.gov.ua/about>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

32. Ю.В. Георгієвський. Пропозиції з удосконалення законодавства щодо використання інноваційних технологій у виборчому процесі: Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 14–15 січня 2022 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2022. С. 55–59.

33. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення 29.09.2023 р.)

### **Information about the authors:**

**Iurii Georgiievskiy**, (Ukraine, Kharkiv)

Doctor of Law, Professor, Professor at the Department  
of Administrative Law, Yaroslav Mudryi National Law University  
77, Pushkinska St, Kharkiv, 61024, Ukraine  
ORCID: 0000-0001-8014-7827

**Olena Linnyk**, (Germany, Giessen)

Dr. habil., Privatdozent at the Department of Physics, Mathematics,  
Informatics and Geography,  
University of Giessen (JLU)  
Germany, Giessen 23, Ludwigstrasse, Giessen, 35390, Germany  
ORCID: 0000-0002-6832-172X

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-369-9-5>

## **«ЦИФРОВА ДЕРЖАВА» В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ТРЕНДИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ**

**Ігнатченко І. Г.**

### **ВСТУП**

Сучасний розвиток Української держави є нерозривно пов'язаним з активним реформуванням країни у багатьох сферах суспільного життя, зокрема, політичній, соціально-економічній, культурній тощо. Цим пояснюється значення практичної реалізації принципів належного урядування як одного з ключових чинників конкурентоспроможності держави та перспективного напрямку її європейської та світової інтеграції. Останнє відповідає положенням ст. 3 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де зазначено, що верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності визнаються спільними цінностями та головними принципами для посилення відносин між Сторонами [1].