

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЩОДО ІНОЗЕМЦІВ

З УРАХУВАННЯМ ПЕРСПЕКТИВИ
ПОВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ

АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

ЗМІСТ

Вступ	3
1 МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ Й ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ	5
1.1 Міжнародні документи у сфері трудової міграції та законодавство ЄС	5
1.2 Трудова міграція в Європі після Другої світової війни	10
1.3 Політики щодо трудової міграції в деяких країнах ЄС	12
1.3.1 Швеція	12
1.3.2 Німеччина	13
1.3.3 Польща	14
2 ЧИСЕЛЬНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ	17
2.1 Урегульовані мігранти	17
2.2 Шукачі захисту й біженці	18
2.3 Особи без громадянства й нерегульовані мігранти	19
3 СТАН МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	20
3.1 Основні документи й відповідальні органи державної влади у сфері міграції	20
3.2 Поточний стан регулювання й правозастосування у сфері міграції	22
3.2.1 Збір статистичних даних	22
3.2.2 Зайнятість і працевлаштування мігрантів	23
3.2.3 Інтеграція мігрантів	25
4 ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ	28
4.1 Перші кроки для сприяння мобільності робочої сили	28
4.2 Країни можливого походження трудових мігрантів	29
4.3 Попит на робочу силу	30
Висновки	32
Рекомендації	34
Подяки	36

ВСТУП

Повномасштабне вторгнення Росії спричинило найгострішу міграційну кризу в історії України,¹ призвело до найбільшого приплив втікачів від війни до Європи з часів Другої світової війни, а також до великих людських втрат.² Згідно з даними Управління Верховного комісара у справах біженців Організації Об'єднаних Націй (УВКБ ООН), у Європі станом на жовтень 2023-го нараховують майже 5,8 млн українців, які залишили країну після 24 лютого 2022 року.³ Переважна більшість — це люди працездатного віку з вищою освітою.⁴

Згідно з опитуванням Info Sapiens на замовлення Центру економічної стратегії, 16% людей, які залишили Україну, ще не визначились із тим, чи будуть повертатись, 8% — імовірно не планують повернутися, 2% — точно не планують повернутися.⁵

За інформацією Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України, чисельність населення України в межах 1991 року станом на 1 січня 2023 року складає приблизно 37,6 млн осіб, а в межах підконтрольних Україні територій — 31,6 млн.⁶ Цифри не є вичерпними, адже невідома точна кількість загиблих цивільних і військових, а також загальна частка людей, які залишили країну.

Відтік працездатного населення негативно вплине на економіку: зменшиться споживання, бракуватиме робочої сили, збільшиться навантаження на соціальну сферу.

Україна вже почала розробляти план для повоєнного відновлення.⁷

¹ LIGA.net. (2022b, July 7). Міграційна криза в Україні: економічні наслідки — новини України, Економіка — LIGA.net. LIGA. <https://finance.liga.net/ua/ekonomika/article/ukraina-bez-ukraintsa-kak-migratsionnyy-krizis-povliyaet-na-ostavshihnya>.

² Duszczuk, M. (2022). The War in Ukraine and Migration to Poland: Outlook and Challenges. Intereconomics. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/3/article/the-war-in-ukraine-and-migration-to-poland-outlook-and-challenges.html>.

³ Situation Ukraine Refugee Situation. (n.d.). <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>, останнє оновлення 27 жовтня 2023 року.

⁴ UNHCR. (2022, October). Regional Protection Profiling & Monitoring. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMWU3NjkzYmEtNDYzMC00M2EyLTkwMjctMGJwZTA0MTQwMjU5IiwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTUyMjQ0NDZlZC04YTJTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9>.

⁵ Центр економічної стратегії (2023, September 21). Біженці з України: хто вони, скільки їх та як їх повернути? Фінальний звіт — Центр економічної стратегії. <https://ces.org.ua/refugees-from-ukraine-ukr-final-report/>.

⁶ Шевчук, С. (2023, September 25). Україні потрібно буде залучати мінімум 300 000 мігрантів щороку. Соціологиня Елла Лібанова про екзистенційні проблеми з демографією і що можна зробити? <https://forbes.ua/war-in-ukraine/35-mln-ukraintsi-v-u-2033-mu-nadzvichayno-optimistichniy-stsenariy-sotsiologinya-ella-libanova-pro-veliki-problemi-z-demografiyeu-v-ukraini-yaki-zarodilisya-shche-doviyini-shcho-z-tsim-robiti-25092023-16201>.

⁷ Положення про Національну раду з відновлення України від наслідків війни. (2022, April 21). Президент України. <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>, а також Матеріали робочої групи «Повернення громадян, які тимчасово переміщені, зокрема за кордон та їх інтеграції в суспільно-економічне життя держави» <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/return-of-temporarily-displaced-citizens.pdf>.

Стосовно питань міграції Україна має два паралельні завдання — повернення громадян України й залучення працівників з інших країн.⁸

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року вказує на брак програм репатріації закордонних українців, політики інтеграції іноземних мігрантів у суспільство, обмежені можливості працевлаштування іноземців, які здобули освіту в Україні, та проблеми з нерегульованою міграцією.⁹

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України вказує, що необхідно залучити 300 тис. мігрантів, щоб утримати населення на рівні 30 млн.¹⁰ Мігранти можуть позитивно вплинути на економічний ріст передусім завдяки поповненню робочої сили, створенню нових робочих місць, інтеграції нового досвіду й технологічного прогресу.¹¹

Предметом цього дослідження є стан державної міграційної політики України для цілей залучення мігрантів¹² до повоєнної відбудови. Дослідження охоплює також міжнародне законодавство у сфері трудової міграції, демографічну картину мігрантів, їх інтеграцію та збір статистики міграції.

Одним із ключових аспектів предмета дослідження є прогнозування можливості прибуття мігрантів до України після закінчення війни й фактори, на які варто звернути увагу для подальшого вивчення можливостей трудової міграції.

Дослідження ставить за мету визначити стан державної міграційної політики України з урахуванням перспектив повоєнного відновлення. Воно спрямоване на окреслення можливостей і викликів, які стоять перед Україною у сфері міграції, та розроблення рекомендацій щодо поліпшення міграційної політики країни з урахуванням міжнародного досвіду.

У цьому дослідженні використано різні наукові методи, зокрема описовий аналіз для системного опису міграційної політики та її інструментів, порівняльний аналіз для вивчення досвіду різних країн, прогностичну оцінку для розроблення прогнозів щодо майбутнього розвитку ситуації, а також аналіз статистичних даних. Ці методи дають змогу вивчити стан міграційної політики України та сформулювати рекомендації щодо подальшого вдосконалення цієї політики в контексті сучасних викликів і можливостей.

⁸ Чи готова Україна до трудової міграції? Ціна Держави (2022, September 27) — Проект CASE Україна. <https://cost.ua/chy-gotova-ukrayina-do-trudovoyi-migratsiyi/>.

⁹ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. (n.d.). Офіційний Веб Портал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

¹⁰ Supra 6.

¹¹ OECD. (2014, May). Is migration good for the economy? <https://www.oecd.org/migration/OECD+Migration+Policy+Debates+Numero+2.pdf>.

¹² В рамках дослідження поняття мігрант застосовується в широкому сенсі. Мігрант — це особа, яка тимчасово або постійно переїжджає з одного місця проживання в інше, часто через пошук кращих соціальних, економічних, політичних умов, або через зміну місця роботи, навчання, сімейні обставини або з інших причин. Мігранти можуть перетинати кордони країн або залишати свою рідну країну в пошуках нових можливостей та життєвого комфорту. Поняття мігрантів може включати в себе різні категорії, включаючи біженців, шукачів захисту, економічних мігрантів та інших осіб, які змінили місце проживання.

1 МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ Й ДОСВІД ІНШИХ КРАЇН У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

У 2019 році у світі налічували 272 мільйонів міжнародних мігрантів, з яких, за оцінками Міжнародної організації праці, 169 млн — трудові мігранти. Вони становили 4,9% світової робочої сили.¹³ Серед міжнародних документів до мігрантів застосовують як загальні договори з прав людини, так і спеціалізовані, присвячені саме трудовим мігрантам. Основний принцип, який закладено в такі договори щодо мігрантів, це те, що вони мають всі трудові й загальнолюдські права на рівні з громадянами певної країни. Україна є учасницею багатьох міжнародних документів з прав людини, а отже, зобов'язана забезпечувати дотримання їхніх положень.

1.1 МІЖНАРОДНІ ДОКУМЕНТИ У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ ТА ЗАКОНОДАВСТВО ЄС

У цьому розділі ми розглянемо міжнародні інструменти, які стосуються саме трудових мігрантів, але підкреслимо, що й інші договори з прав людини, як-от Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 року, Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок 1979 року, Конвенція про права дитини 1989 року¹⁴ є застосовними до мігрантів. Мігранти, які працюють, повинні мати такі самі права, як і робітники-громадяни країни, наприклад, щотижневий відпочинок, оплачувана відпустка, оплата понаднормового часу, охорона здоров'я, право на участь у профспілках тощо.

Важливим, розробленим на рівні ООН, документом, який стосується прав робочих-мігрантів, є Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящихся-мігрантів та членів їх сімей 1990 року.¹⁵ Стаття 2 документа визначає трудящого-мігранта як особу, яка займається оплачуваною діяльністю в державі, громадянином якої не є.¹⁶

¹³ ILO Global Estimates on International Migrant Workers. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_protect/—protrav/—migrant/documents/publication/wcms_808939.pdf.

¹⁴ Перелічені договори були ратифіковані Україною.

¹⁵ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей — Конвенции и соглашения — Декларации, конвенции, соглашения и другие правовые материалы. (n.d.). https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.

¹⁶ В Україні конвенція не набрала чинності.

Важливим документом «м'якого» права¹⁷ у сфері міграції є Глобальний договір про безпечну, впорядковану та врегульовану міграцію¹⁸ — перша міжнародна угода, розроблена ООН, яка цілісно й комплексно охоплює міжнародну міграцію і дає змогу державам покращити управління міграцією. Держави задекларували готовність досягати поставлених цілей згідно з принципами Глобального договору, а також розробити національні програми щодо їх реалізації. Можна також стверджувати про юридичне зобов'язання держав втілювати положення Глобального договору, оскільки він базується на основних міжнародних договорах з прав людини,¹⁹ які своєю чергою є обов'язковими для підписантів.

Одним із принципів Договору є участь державних структур усіх рівнів у розробленні й здійсненні ефективних програм і практичних заходів щодо міграції. Також підкреслено необхідність зважати на гендерні аспекти й забезпечувати гендерну рівність, розширення прав і можливостей усіх жінок. Договір передбачає такі важливі цілі: збір точної інформації щодо міграції (1), забезпечення наявності у всіх мігрантів законних посвідчень особи й належних документів (4), спрощення доступу до каналів легальної міграції та підвищення їхньої гнучкості (5), сприяння справедливому й етичному найманню працівників і забезпечення умов для гідної роботи (6), забезпечення мігрантів базовими послугами, створення для мігрантів та суспільства сприятливих умов, що забезпечують повну соціальну інтеграцію та згуртованість (16), створення механізмів переведення матеріальних прав у галузі соціального забезпечення й набутих пільг (22) тощо.

Ціль 6 Договору передбачає такі заходи:

- сприяння ратифікації документів у сфері трудової міграції та їх імплементації;
- приведення законодавства у сфері трудової міграції у відповідність до міжнародних рекомендацій і передової практики;
- забезпечення всіх трудових прав і гарантій для мігрантів, якими користуються інші робітники тощо.

Щодо Цілі 16 із забезпечення інтеграції мігрантів встановлено такі завдання:

- визначення в межах національної політики короткострокових, середньострокових та довгострокових цілей, що стосуються інтеграції мігрантів;
- забезпечення навчальними програмами щодо вивчення мови;
- повноцінна участь трудящих-мігрантів у формальній економічній діяльності;

¹⁷ Документ немає обов'язкової юридичної сили та є рамковою декларацією.

¹⁸ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (A/RES/73/195). (n.d.). International Organization for Migration. <https://www.iom.int/resources/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration/res/73/195>.

¹⁹ OHCHR. (n.d.). OHCHR | Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM). <https://www.ohchr.org/en/migration/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration-gcm>.

- створення на місцевому рівні громадських центрів, або розроблення програм для громад для сприяння участі мігрантів у житті суспільства, що приймає, тощо.

Спеціальною установою ООН, яка опікується трудовими правами, є Міжнародна організація праці (МОП). МОП розробляє конвенції та рекомендації, що встановлюють мінімальні стандарти основних трудових прав. Ми коротко оглянемо лише документи, що стосуються трудової міграції.

Конвенція про працівників-мігрантів (переглянута) 1949 року (№ 97).²⁰

Конвенція визначає основні зобов'язання держав-учасниць у сфері контролю за дотриманням прав працівників-мігрантів на різних стадіях, включаючи ввезення груп мігрантів, забезпечення перекладу, працевлаштування, а також сприяння в пошуку іншої роботи або поверненню, у разі, якщо робота, на яку було прийнято особу, більше недоступна. Окремо винесене положення про забезпечення прав працівників, які є біженцями або переміщеними особами. Конвенція вимагає від держав-учасниць надання робітникам-мігрантам доступу до житла, участі в професійних спілках, а також заробітної плати й інших виплат, режиму, не гіршого, ніж для власних громадян.

Конвенція про зловживання у сфері міграції та забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення 1975 року (№ 143).²¹ Конвенція зобов'язує держави-члени боротися з незаконним працевлаштуванням мігрантів та відстежувати можливі порушення трудових прав мігрантів із боку працедавців.

Конвенція про приватні агенції зайнятості 1997 року (№ 181).²² Держава-член забезпечує, щоб приватні агентства зайнятості не піддавали працівників дискримінації на основі раси, кольору шкіри, статі, віросповідання, політичних переконань, національної належності, соціального походження, або будь-якій іншій формі дискримінації. Держави мають забезпечувати адекватний захист і недопущення зловживань щодо трудящих-мігрантів, набір чи працевлаштування яких здійснювали на їхній території приватні агентства зайнятості.

Конвенція про встановлення міжнародної системи збереження прав у сфері соціального забезпечення 1982 року (№ 157).²³ Конвенція передбачає

²⁰ Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97). (n.d.). ILO. Retrieved December 15, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::p12100_instrument_id:312242.

²¹ Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975 (No. 143). (n.d.). ILO. Retrieved December 15, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312288:NO.

²² Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181). (n.d.). ILO. Retrieved December 15, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312326:NO.

²³ Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157). (n.d.). ILO. Retrieved December 15, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312302:NO.

низку виплат і соціальних гарантій для робітників. Окрім того, дія Конвенції поширюється не тільки на громадян, але й на біженців, членів їхніх сімей та осіб без громадянства. Конвенцією передбачено збереження соціальних прав, набутих під час роботи за кордоном, та їхній трансфер у разі повернення мігранта або його переїзду до іншої країни.

Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців у сфері відшкодування трудящим у разі нещасних випадків 1925 року (№ 19).²⁴ Кожна держава-член, яка ратифікувала цю Конвенцію, зобов'язується надати громадянам будь-якої іншої держави, що постраждали від нещасних випадків на виробництві на її території, або їхнім утриманцям права на відшкодування, рівні з тими, що й своїм громадянам.

Жодну з цих конвенцій не ратифіковано в Україні.²⁵

Оскільки Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС)²⁶ передбачає поступову імплементацію правових норм ЄС в національне законодавство, а також співробітництво у сфері міграції, варто зупинитися на статтях Угоди щодо міграцій і розглянути регулювання цієї сфери в ЄС.

Стаття 16 Угоди передбачає співробітництво України та ЄС у сфері міграції, притулку й управління кордонами. Стаття підкреслює важливість спільного управління міграційними потоками між сторонами й наголошує на необхідності розвитку всеохопного діалогу щодо цього питання. Обговорюються основоположні принципи співпраці, як-от солідарність, взаємна довіра, спільна відповідальність і партнерство.

Конкретні аспекти співробітництва включають подолання причин міграції, боротьбу з нелегальною міграцією та торгівлю людьми, захист прав мігрантів, управління кордонами, політику повернення й діалогу щодо легального працевлаштування мігрантів.

Загалом ЄС має право встановлювати умови, що регулюють в'їзд і законне проживання в державі-члені, у тому числі з метою возз'єднання сім'ї, для громадян третіх країн. Держави-члени залишають за собою право визначати обсяги приймання людей, які прибувають із третіх країн у пошуках роботи. ЄС може заохочувати й підтримувати заходи, вжиті державами-членами для сприяння інтегруванню громадян третіх країн, які проживають на законних підставах, але законодавство ЄС не передбачає гармонізацію національних законів і правил у сфері інтеграції.

²⁴ Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925 (No. 19). (n.d.). ILO. Retrieved December 15, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312164:NO.

²⁵ Ratifications for Ukraine. (n.d.). ILO. Retrieved December 9, 2022, from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102867.

²⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Директива 2009/50/ЕС про умови в'їзду та перебування громадян третіх країн із метою висококваліфікованої роботи²⁷ запровадила «блакитну картку ЄС» і встановлює прискорену процедуру видачі спеціального дозволу на проживання й роботу для висококваліфікованих спеціалістів.

Директива про єдиний дозвіл 2011/98/EU²⁸ встановлює загальну спрощену процедуру для громадян третіх країн, які подають заявку на отримання дозволу на проживання й роботу в державі-члені, а також загальний набір прав, які надають врегульованим мігрантам.

Директива 2014/36/EU²⁹ регулює умови в'їзду й перебування громадян третіх країн з метою працевлаштування як сезонних працівників. Сезонним працівникам-мігрантам дозволяється легально та тимчасово перебувати в ЄС протягом максимального періоду від п'яти до дев'яти місяців (залежно від держави-члена) для виконання діяльності, яка залежить від сезону, зберігаючи своє основне місце проживання в третій країні.

Директива Ради 2003/86/ЕС³⁰ містить положення щодо права на возз'єднання сім'ї, які виходять за межі права на повагу до приватного та сімейного життя, передбаченого статтею 8 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод.

Директива Ради 2003/109/ЕС³¹ описує умови надання статусу довготермінового резидента громадянам країн, які не є членами Європейського Союзу, які законно проживали в країні ЄС, права та сфери, де вони користуються рівним ставленням нарівні з громадянами ЄС.

Директива (ЄС) 2016/801³² визначає умови в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою дослідження, навчання, волонтерської служби, схем обміну учнями або освітніх проєктів і роботи по au pair.

У листопаді 2020 року, Європейська Комісія висунула План дій щодо інтеграції та інклюзії на 2021–2027 роки,³³ установлюючи межі політики та практичні кроки, щоб допомогти державам-членам інтегрувати й включити 34 млн громадян третіх країн, які законно проживають у ЄС до сфер освіти, зайнятості, охорони здоров'я та

²⁷ EUR-Lex - 32009L0050 - EN - EUR-Lex. (n. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32009L0050>.

²⁸ EUR-Lex - 32011L0098 - EN - EUR-Lex. (n. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32011L0098>.

²⁹ EUR-Lex - 32014L0036 - EN - EUR-Lex. (n. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32014L0036>.

³⁰ EUR-Lex - 32003L0086 - EN - EUR-Lex. (n. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003L0086>.

³¹ EUR-LEX - 32003L0109 - EN - EUR-LEX. (n. d.). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32003L0109>.

³² EUR-LEX - 32016L0801 - EN - EUR-LEX. (n. d.). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2016_132_R_0002.

³³ Action plan on Integration and Inclusion 2021–2027. (2020, November 24). https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf.

житла. План об'єднує заходи моніторингу й використання нових цифрових інструментів, а також зусилля, спрямовані на сприяння участі мігрантів у житті суспільства.³⁴

Отже, універсальні й регіональні документи формують доволі детальний нормативно-правовий корпус захисту прав трудових мігрантів. Міжнародні договори передбачають надання трудових прав мігрантам нарівні з громадянами, тому їх ратифікація та імплементація в національне законодавство важлива для країни, яка має намір ефективно використовувати працю іноземців. Цінним є і досвід ЄС, а саме регулювання в'їзду й перебування різних категорій працівників, а також просування максимально можливої інтеграції мігрантів у суспільство.

1.2 ТРУДОВА МІГРАЦІЯ В ЄВРОПІ ПІСЛЯ ДРУГОЇ СВІТОВОЇ ВІЙНИ

Після Другої світової війни європейські країни зазнали багато змін, у тому числі й через повоєнні потоки мігрантів як із різних країн світу, так і з сусідніх європейських країн. У період 1945–1993 років близько 31 мільйона мігрантів і біженців перетнули міжнародні кордони із Західною Європою.³⁵ Після Другої світової війни було декілька хвиль міграції з різних мотивів, але саме трудова міграція була найчисельнішою з 1950-х до 1973,³⁶ однак продовжувалась і надалі, проте здебільшого як возз'єднання сімей. Попит на іноземну робочу силу в Німеччині зріс із трохи більше ніж 100 тисяч людей у 1958 році до понад мільйона в 1966 році. Західні країни потребували робочої сили для промисловості, зокрема для видобутку й виробництва енергії та металу, залізниць і будівництва.³⁷

Історики й соціологи стверджують, що трудова міграція була чималим внеском у добробут європейських країн. Мігранти часто обіймали низькооплачувані посади, тоді як місцеві робітники мали змогу мати висхідну соціальну мобільність і вищу заробітну плату під час економічного буму.³⁸ Використання іноземної робочої сили називають однією з передумов німецького економічного дива.³⁹

У Франції та Німеччині імміграція відбулася згідно з двосторонніми угодами між цими урядами й третіми сторонами. У 1945 році Франція створила національне імміграційне відомство і згодом уклала низку двосторонніх угод з різними урядами.

³⁴ Immigration policy | Fact Sheets on the European Union | European Parliament. (2022, June 1). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/152/immigration-policy>.

³⁵ Ceri Peach. (1997). Postwar migration to Europe: reflux influx refuge. *Social Science Quarterly*, 78(2), 269–283.

³⁶ Точна дата зумовлена початком нафтової кризи, що було відчутним ударом для світової економіки.

³⁷ Shaev, B., & Hackett, S. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, 7(3), 191–219. <https://doi.org/10.1163/23519924-00703001>.

³⁸ Ibid.

³⁹ Повітряна війна і література. В. Г. Зебальд (n. d.). ist publishing. <https://istpublishing.org/v-g-zebald-povitryana-vijna-i-literatura>.

Між 1945 і 1950 роками французи підписали угоди про наймання німецьких та італійських робітників, а пізніше й з іншими країнами як Європи, так і Африки.⁴⁰

Швеція на той час також потребувала робочої сили, і міграція мала розв'язати цю проблему. Щоб полегшити трудову міграцію з Данії, Норвегії та Фінляндії, держава скасувала дозволи на роботу ще в 1943 році, а в 1954 році створено північний ринок праці, який забезпечував особливий режим для робітників із цих країн. До кінця 1960-х років міграція була практично вільною. У 1968 році від іноземних працівників, які не належать до скандинавських країн, стали вимагати дозвіл на роботу перед в'їздом до країни.⁴¹

Для інтеграції мігрантів у суспільство національна й локальна влади тісно співпрацювали з громадськими організаціями, останні часто підмінювали собою державу. Вони були першими, хто реагував на потреби мігрантських спільнот і допомагали їм інтегруватися в нове суспільство. Розглянемо кілька прикладів з різних міст у країнах, де було прийнято мігрантів.

У Брістолі спочатку благодійні, громадські, волонтерські й релігійні групи надавали великий спектр соціальних послуг для спільнот мігрантів, тоді як місцева влада не розробляла і не впроваджувала більш комплексну міграційну політику й практику до 1960-х років.

У Нідерландах, вірячи в те, що мігранти повернуться додому, тому формальна політика інтеграції не потрібна, допомогу часто пропонували лише благодійні, релігійні й соціальні організації, включно з тими, якими керували мігранти.⁴²

Поступово підхід до інтеграції як із боку самих мігрантів, так і спільнот, що приймають, почав змінюватися. Мігрантські групи потребували більш активної залученості до життя суспільства, почали з'являтися ініціативи з їхнього боку. У деяких містах місцева влада підтримала такі рухи. Так, у Брістолі наприкінці 1940-х і 1950-х років спільноти мігрантів дедалі активніше відіграють роль у подіях і дискусіях щодо інтеграції та расових відносин. В Утрехті, попри певні зусилля сприяти ініціативам і представництву мігрантів, їхній успіх часто був обмеженим, що перешкоджало зусиллям розв'язати місцеву житлову проблему.⁴³

На початку 1960-х років у Швеції зроблено перший крок до політики мультикультуралізму щодо мігрантів. Розпочалася кампанія для інформування не тільки «новоприбулих», але й місцевого населення. У наступні роки держава вжила низку спеціальних заходів для обслуговування мігрантів, як-от створення комунальних

⁴⁰ Shaev, B., & Hackett, S. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, 7(3), 191–219. <https://doi.org/10.1163/23519924-00703001>.

⁴¹ Harzig, Christiane. "A Migrant Is a Migrant Is a Migrant? Immigration Policies in Post-World-War-II Europe." *OAH Magazine of History* 14, no. 1 (1999): 22–25. <http://www.jstor.org/stable/25163324>.

⁴² Shaev, B., & Hackett, S. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, 7(3), 191–219. <https://doi.org/10.1163/23519924-00703001>.

⁴³ Ibid.

і національних міграційних агентств, а також забезпечення додаткової шкільної та мовної підготовки дітям мігрантів.⁴⁴

Оскільки мігранти стали невіддільною частиною суспільства й економіки країн, де вони оселилися, виникла необхідність розробити інтеграційні програми на рівні держав.

1.3 ПОЛІТИКИ ЩОДО ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В ДЕЯКИХ КРАЇНАХ ЄС

Приклади для цієї частини дослідження обрані для демонстрування різних політик у сфері міграції, включаючи інтеграційні. Розділ не має на меті описати найбажаніший для України досвід. Щоб успішно адаптувати досвід інших країн, необхідно провести детальний аналіз поточного стану в національній економіці, соціальній сфері й на ринку праці.

1.3.1 Швеція

Індекс політики інтеграції мігрантів 2020 року (MIPEx) оцінює Швецію як одну з 10 найкращих країн світу з погляду інтеграції.⁴⁵ Щоб сприяти інтеграції мігрантів, уряди Швеції, починаючи з 1970-х років, розробляли різні стратегії.⁴⁶

Центральним елементом інтеграційної політики Швеції є Програма соціальної адаптації (Establishment Programme, шв. Etablering Programmet) для новоприбулих іммігрантів віком від 20 до 65 років, які отримали дозвіл на проживання як біженці, особи, які потребують додаткового захисту, або близькі родичі цих людей.

Мета програми полягає в тому, щоб мігранти вивчили шведську мову, знайшли роботу та якомога швидше перейшли до самозабезпечення. Програму здійснює Державна служба зайнятості. Заходи завжди включають курси шведської мови для іммігрантів, підтримку в працевлаштуванні (наприклад, доступ до стажування або підтвердження попереднього освітнього й професійного досвіду), а також курс громадянської орієнтації. Програма триває 24 місяці й еквівалентна повній зайнятості або 40 годинам на тиждень. Учасники Програми також отримують допомогу для покриття витрат на проживання.

Особи, що отримують статус біженця, мають право на працевлаштування без оформлення додаткових документів, але не всі шукачі захисту можуть працевлаштуватися. У Швеції особа може мати право на працевлаштування з моменту подання заяви на отримання статусу біженця. Для цього особа має подати заяву,

⁴⁴ Shaev, B., & Hackett, S. (2021). Cities, Migration and the Historiography of Post-war Europe. *Journal of Migration History*, 7(3), 191–219. <https://doi.org/10.1163/23519924-00703001>.

⁴⁵ Sweden | MIPEx 2020. (n.d.). www.mipex.eu. <https://www.mipex.eu/sweden>.

⁴⁶ Governance of migrant integration in Sweden. (2022, December 12). European Website on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance/sweden_en.

надати ідентифікаційний документ (або бути спроможна іншим чином підтвердити правильність даних про себе) і не мати відмови в статусі раніше. У такому випадку шукач захисту отримує LMA карту (що відповідає українській довідці про звернення за захистом) і рішення AT-UND (право на працевлаштування). Однак особа не має доступу до всіх публічних послуг.⁴⁷

Іноземці, як правило, не можуть працювати у сферах, які вимагають сертифікованих навичок, наприклад в охороні здоров'я, тому їхній вибір на практиці обмежений найпростішими видами робіт. Роботу знайти непросто через мовні вимоги й загальну ситуацію на ринку праці з високим для Швеції рівнем безробіття зараз.⁴⁸

1.3.2 Німеччина

У 2022 році населення Німеччини з міграційним минулим становило 24,3% від загальної кількості населення.⁴⁹ У 1950–1960-х роках країна підписала двосторонні угоди про рекрутування робочої сили з Італією, Іспанією, Грецією, Португалією, Туреччиною, Югославією, Марокко, Тунісом. Масштабна міграція через возз'єднання сімей трудових мігрантів почалася наприкінці 1960-х — на початку 1970-х років.⁵⁰

У Німеччині громадяни країн, що не належать до Європейського Союзу, мають можливість працевлаштуватися як сезонні робітники, дотримуючись певних умов і вимог, які визначені в Директиві 2014/36/EU Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2014 року про умови в'їзду й перебування громадян країн поза Європейським Союзом для здійснення сезонної роботи. У минулому такі угоди про працевлаштування було укладено з країнами, що прагнули приєднатися до Європейського Союзу, як-от Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Румунія, Болгарія та Хорватія. Однак ці угоди втратили чинність, коли ці країни стали членами ЄС. Відтоді громадяни цих країн мають можливість користуватися правом вільного руху працівників всередині Європейського Союзу.⁵¹

У Німеччині існують уповноважений з інтеграції, експертна комісія з інтеграції, плани інтеграції, а також законодавство про інтеграцію. Німеччина має 58 зі 100 балів за шкалою MIPEX 2020, що означає, що країна надає мігрантам основні права й рівні можливості, але не забезпечує безпечним майбутнім.⁵²

⁴⁷ "Working while you are an asylum seeker", Migrationsverket, November 8, 2022. <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Working.html>.

⁴⁸ "Country Report: Access to the labour market", Asylumineurope, November 8, 2022. https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/reception-conditions/employment-and-education/access-labour-market/#_ftn4.

⁴⁹ 24.3% of the population had a history of immigration in 2022. (n.d.). Federal Statistical Office. https://www.destatis.de/EN/Press/2023/04/PE23_158_125.html.

⁵⁰ Governance of migrant integration in Germany. (2022, December 12). European Website on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-germany_en.

⁵¹ Attracting and Protecting Seasonal Workers from Third Countries, Study by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), Working Paper 89, Claudia Lechner, [wp89-saisonarbeitskraefte.pdf \(bamf.de\)](https://www.bamf.de/SharedMedia/DE/8/9/wp89-saisonarbeitskraefte.pdf).

⁵² Germany | MIPEX 2020. (n.d.). [www.mipex.eu](https://www.mipex.eu/germany). <https://www.mipex.eu/germany>.

В Німеччині існує низка ініціатив, спрямованих на раннє втручання, наприклад, через відкриття так званих інтеграційних курсів (600 годин мовного навчання і 100 годин орієнтації та інтеграції) для шукачів захисту з країн походження з високим рівнем визнання.⁵³ Німеччина великою мірою зацікавлена у кваліфікованих спеціалістах. Прийнятий закон про кваліфікованих мігрантів, який значно спрощує пошук роботи й легалізацію трудових мігрантів.⁵⁴ Основним нововведенням закону стало те, що в країну можуть іммігрувати не тільки працівники з вищою освітою, а й представники робітничих професій.⁵⁵

Визнані біженці й особи, яким надано додатковий захист, мають повний доступ до ринку праці. Шукачі захисту з дозволом на перебування (Aufenthaltsgestattung), що живуть у центрах первинного приймання, мають право на дозвіл на працевлаштування після 9 місяців процедури надання захисту за певних умов. Це стосується шукачів захисту, чия процедура ще триває або чия апеляція розглядається. Колишні шукачі захисту з дозволеним терміном перебування (Duldung), які все ще зобов'язані залишатися в приймальних центрах, можуть отримати дозвіл на роботу лише після періоду очікування тривалістю 6 місяців на розсуд влади. Це може стосуватися тих, чия заяву було відхилено як неприйнятну або явно безпідставну, доки їхню апеляцію ще розглядають в адміністративних судах.

Окрім згаданих обмежень, існують додаткові щодо доступу до ринку праці на практиці. По-перше, шукачі захисту повинні щоразу звертатися за дозволом на працевлаштування. Для цього вони мають довести, що є «конкретна» пропозиція роботи, тобто роботодавець повинен заявити, що шукач захисту буде працевлаштований у разі отримання дозволу на працевлаштування. По-друге, працевлаштування можливе лише після схвалення Федеральним агентством зайнятості. Таке схвалення залежить від «огляду умов праці», тобто перевірки того, чи дотримуються трудові права, чи відповідає заробітна плата регіональним стандартам. Такий підхід, звісно, має позитивний вплив на дотримання трудових прав біженця, але створює досить складну процедуру найму такої особи.

1.3.3 Польща

За останні роки кількість мігрантів, які тимчасово перебувають у Польщі, збільшилася. Зростає кількість трудових мігрантів, зацікавлених у працевлаштуванні на тимчасову роботу. Також помітним є збільшення кількості іноземців, яких цікавить навчання в польських університетах.

⁵³ OECD, LABOUR MARKET INTEGRATION OF REFUGEES IN GERMANY <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-their-Way-Germany.pdf>.

⁵⁴ The Skilled Immigration Act. (2022, December 2). <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa-residence/skilled-immigration-act>.

⁵⁵ Цімболинець, Г. І. (2022). Міжнародна трудова міграція як чинник регіонального розвитку України [Дисертація]. Ужгородський національний університет.

Країна не має окремої національної стратегії інтеграції. Брак національної інтеграційної політики певною мірою компенсується розширенням співпраці між містами, що входять до Союзу польських метрополій, і розвитком місцевої інтеграційної політики в останні роки.⁵⁶

Законодавча поправка у квітні 2019 року надала іноземним випускникам польських університетів право перебувати в країні протягом 9 місяців на підставі дозволу на тимчасове проживання з метою пошуку роботи чи відкриття бізнесу. У жовтні 2020 року було подано проєкт змін до Закону про соціальну допомогу. Серед іншого він надає право на індивідуальну програму інтеграції для іноземців зі статусом біженця або додатковим захистом.

29 січня 2022 року набула чинності поправка до закону про іноземців у Польщі, спрямована на спрощення й прискорення процедур працевлаштування. Для осіб, які звертаються за отриманням дозволу на тимчасове проживання та роботу, скасовано вимогу пред'являти документи, що підтверджують місце проживання й джерело стабільного та регулярного доходу. Натомість необхідно лише, щоб заробітна плата особи — незалежно від тривалості роботи й виду договору — була не нижчою від встановленого законом мінімального розміру винагороди. Це означає, що кожен іноземець, навіть якщо працює неповний робочий день, повинен заробляти щонайменше 3 010 злотих бруто на місяць (приблизно 665 євро).⁵⁷

Згідно з нещодавнім звітом Національного банку Польщі (NBP), іммігранти, які живуть у Варшаві, працюють більше й заробляють менше, ніж громадяни, які живуть у польській столиці. Більшість утікачів з України знайшли роботу в Польщі з кваліфікацією, нижчою за рівень освіти, згідно з дослідженням EWL Migration Platform⁵⁸ і Варшавського університету.

Міжнародні нормативні акти створюють важливий правовий фундамент для захисту прав трудових мігрантів. Ратифікація та імплементація міжнародних договорів про права мігрантів є важливим кроком для країн, які планують ефективно використовувати робочу силу іноземців.

Після Другої світової війни Європа стала свідком значних міграційних потоків. Запит на іноземну робочу силу виріс, сприяючи розвитку економіки. Інтеграція мігрантів стала важливим завданням. Громадські організації відіграли ключову роль у наданні соціальної підтримки мігрантам в той час, а згодом державні органи підключилися до цього процесу.

⁵⁶ Governance of migrant integration in Poland. (2022, December 12). European Website on Integration. https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-poland_en.

⁵⁷ Poland: Amended law facilitates the employment of foreigners, https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-amended-law-facilitates-employment-foreigners_en.

⁵⁸ Special report „Ukrainian refugees in Poland”, EWL Migration Platform, published 12.04.2022 <https://ewl.com.pl/en/special-report-ukrainian-refugees-in-poland/>.

З досвіду розглянутих країн ЄС варто зазначити, що важливим є прийняття програм і планів щодо роботи з мігрантами та взаємодія між органами влади для їх імплементації. У той час як Швеція і Німеччина працюють за принципом інтеграції з першого дня,⁵⁹ що дає змогу уникнути довготривалого очікування мігрантами доступу до ринку праці, у Польщі не так розвинуті міграційні програми, проте існують локальні інтеграційні плани. Загальною для всіх країн особливістю є обмеження доступу мігрантів до висококваліфікованих робіт.

⁵⁹ OECD. (2018). COMMISSION AND OECD PRESENT REPORT ON THE LOCAL INTEGRATION OF MIGRANTS. <https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD-migration-local-factsheet.pdf>.

2 ЧИСЕЛЬНІСТЬ ТА ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНІ

Розділ присвячено характеристикам іноземців, які до повномасштабного вторгнення обирали Україну як місце роботи, навчання або захисту. У ньому наведено інформацію про вік, освіту, трудовий досвід іноземців і зроблено спробу оцінити можливість їх потенційного залучення до економічного розвитку України.

2.1 УРЕГУЛЬОВАНІ МІГРАНТИ⁶⁰

До повномасштабного вторгнення відповідно до даних Державної міграційної служби України (ДМС) станом на 31 грудня 2021 року, на обліку іммігрантів перебували 303 тис. осіб.⁶¹ MOM наводила такі дані: 293 тис. іноземців, які постійно проживали на території України.⁶² Серед іммігрантів більшість (83% на 2020 рік) становили члени сімей громадян України, а також вихідці з України та їхні нащадки. Окрім іноземців, які проживали в Україні постійно, частина прибулих була тимчасовими мешканцями. Більшість із них це іноземні студенти. У 2019 році в країні навчалось 80 тис. іноземців, але у зв'язку з COVID-19 з'явилася тенденція до зменшення їхньої кількості. 37% із них вивчали медицину, також популярними напрямками були машинобудування й право.⁶³ Іноземні студенти українських закладів вищої освіти походили зі 155 країн світу, більшість із них становили громадяни Індії (23,6%), Марокко (11,5%) і Туркменістану (7%).

За даними Державної служби зайнятості, що видає дозволи на застосування праці іноземців, кількість трудових мігрантів із-за кордону зростала до повномасштабного вторгнення, хоча й залишалася невеликою. Протягом 2020 року найбільше дозволів на працевлаштування було видано громадянам Туреччини (4,6 тис.), Індії (1,9 тис.), Росії (1,7 тис.), Білорусі (1,3 тис.) і Китаю (1,2 тис.). За професійними групами це переважно керівники й менеджери (60%), зайняті у сферах торгівлі та ремонту, інформації та телекомунікацій, будівництва та промисловості.⁶⁴

⁶⁰ Під врегульованими мігрантами тут маються на увазі мігранти, які перебувають у країні за законних підставах, на основі дозволів на тимчасове або постійне проживання.

⁶¹ ДМС. (2021, December). Показники діяльності ДМС за 2021 рік. https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf.

⁶² MOM. (2021, December 14). Міграція в Україні: Цифри і Факти, 2021. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web_0.pdf.

⁶³ Програми і курси — Навчання в Україні. (n.d.). <https://studyinukraine.gov.ua/navchannya-v-ukraini/programi-i-kursi/>.

⁶⁴ Дані для цього підрозділу взяті із звіту MOM: Міграція в Україні: Цифри і Факти, 2021. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web_0.pdf.

2.2 ШУКАЧІ ЗАХИСТУ Й БІЖЕНЦІ⁶⁵

За даними ДМС, станом на 31 грудня 2021 року в Україні проживало 1 326 осіб, визнаних біженцями, і 928 осіб, які потребують додаткового захисту.⁶⁶ Окрім того, 2, 18 осіб звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.⁶⁷

Це були переважно особи працездатного віку, 60% з яких — чоловіки.⁶⁸ УВКБ ООН також зазначало наявність саодинок матерів і вразливих жінок, дітей без супроводу, осіб з інвалідністю та інших осіб, які пережили травматичний досвід.⁶⁹ МОМ повідомляє, що 9% тих, хто отримав міжнародний захист, — це діти до 14 років, і менш як 1% людей у віці старше 65 років.⁷⁰

Біженці й шукачі захисту в Україні походили з понад 60 різних країн, у тому числі з Афганістану, Сирії, Сомалі, Росії. 67% біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, проживали в Києві або Одесі.⁷¹ Багато мігрантів розглядали Україну не як країну призначення, а як країну транзиту, де вони змушені залишатися через непередбачені обставини на шляху до ЄС.⁷²

У 2019 році УВКБ ООН підготувало звіт щодо соціоекономічного профілю біженців і шукачів захисту.⁷³ Так, освітній рівень цих осіб був доволі високим: 38% мали університетський диплом, 7% — технічну освіту, 49% — диплом про здобуття загальної середньої освіти, 3% — отримали лише початкову освіту і 3% не мали жодної освіти. 59% — знали українську або російську мови, 54% — знали англійську.

⁶⁵ Шукачі захисту — особи, які залишили свою країну через переслідування або гуманітарні мотиви та висловили намір податися на міжнародний захист. Під біженцями тут маються на увазі як і визнані біженці та особи, які потребують додаткового захисту у значенні ЗУ 3671-VI.

⁶⁶ ДМС. (2021, December). Показники діяльності ДМС за 2021 рік. https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ МОМ. (2021, December 14). Міграція в Україні: Цифри і Факти, 2021. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web_0.pdf.

⁶⁹ UNHCR. (2021, March). Refugees and Asylum-Seekers. Thematic update. Ukraine. https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/03/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update_FINAL-1.pdf.

⁷⁰ International Organization for Migration. (2021). Migration in Ukraine: Figures and Facts (UKR), p.19. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/migration_in_ukraine_facts_and_figures_2021-ukr_web.pdf.

⁷¹ UNHCR. (2021, March). Refugees and Asylum-Seekers. Thematic update. Ukraine. https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/03/2021-03-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update_FINAL-1.pdf.

⁷² IOM. (2021, April 13). Irregular Migrants in Ukraine Analytical Summary. IOM. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf.

⁷³ Socioeconomic Profile of the Working Age Asylum-Seeking and Refugee Population in Ukraine. (2019, June). UNHCR. https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/08/2019-06-Refugee_AS_Employment_Final_ENG.pdf.

2.3 ОСОБИ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА Й НЕВРЕГУЛЬОВАНІ МІГРАНТИ⁷⁴

Востаннє дані щодо кількості осіб без громадянства було зібрано під час перепису населення 2001 року, коли 82 тис. осіб зазначили себе особами без громадянства.⁷⁵ За оцінками УВКБ ООН, у 2021 році в Україні перебувають до 35 тис. осіб із невідомим громадянством або без громадянства.⁷⁶ Водночас лише близько 5 тис. із них зареєстровані в ДМС. Однак у цьому списку лише особи, які мають посвідку на проживання.⁷⁷

Окрім того, на кінець 2019 року в Україні перебували від 37,7 тис. до 60,9 тис.⁷⁸ мігрантів із неврегульованим статусом.⁷⁹ Протягом 2021 року ДМС було виявлено 8 308 неврегульованих мігрантів.⁸⁰ 75% неврегульованих мігрантів, виявлених ДМС, є громадянами пострадянських країн.⁸¹ Частина з них в'їхали на територію України законно, як туристи чи студенти, інші — потрапили через мережі незаконного переправлення осіб через державний кордон.⁸²

Отже, переважна більшість мігрантів в Україні до повномасштабного вторгнення — це особи працездатного віку з вищою освітою, знанням англійської та/або української чи російської мов. Список країн походження доволі різноманітний, як і цілі прибуття. Детальний аналіз цього списку сприяв би оцінці практично наявних міграційних потоків для їх подальшої ефективної регуляції для цілей залучення трудових мігрантів.

Водночас актуальною для України залишається проблема неврегульованої міграції та значної кількості осіб без громадянства або під ризиком безгромадянства. Їхня «невидимість» для державних органів суттєво зменшує можливість використання економічного потенціалу й збільшує їхню вразливість.

⁷⁴ Особи без громадянства — особи, які не мають громадянства жодної держави. Неврегульовані мігранти — особи, які перебувають в країні з неврегульованим статусом.

⁷⁵ Stateless Persons. (n.d.). UNHCR Ukraine, from <https://www.unhcr.org/ua/en/stateless-persons>.

⁷⁶ UNHCR. (2021b, April). Statelessness Update. Thematic update. Ukraine. <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/10/Statelessness-Update-2021-UNHCR-Ukraine-EN-UP.pdf>.

⁷⁷ Right to Protection. (2021, May 25). Statelessness in Ukraine: scope and causes of the problem, from <https://r2p.org.ua/statelessness-in-ukraine-scope-and-causes/?lang=en>.

⁷⁸ IOM. (2021, April 13). Irregular Migrants in Ukraine Analytical Summary. IOM. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf.

⁷⁹ Різниця в 1,6 рази між верхньою та нижньою межами оцінки є обґрунтованою, враховуючи труднощі в оцінці мінливої категорії мігрантів.

⁸⁰ ДМС. (2021, December). Показники діяльності ДМС за 2021 рік. https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf.

⁸¹ IOM. (2021, April 13). Irregular Migrants in Ukraine Analytical Summary. IOM. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf.

⁸² Ibid.

3 СТАН МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У розділі буде оглянуто основні документи у сфері міграційної політики, які є чинними в Україні, і наведено проблемні моменти в законодавстві й регулюванні, на які варто звернути увагу в процесі розроблення нової міграційної політики.

3.1 ОСНОВНІ ДОКУМЕНТИ Й ВІДПОВІДАЛЬНІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

Регулювання у сфері міграції здійснюють на основі Конституції України, законів, інших нормативно-правових актів, а також міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 26 **Конституції України** закріплює за іноземцями й особами без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, такі самі права і свободи, що й громадянам України — з певними винятками.⁸³ Іноземці та особи без громадянства мають нарівні з громадянами України право на підприємницьку діяльність, працю, відпочинок, охорону здоров'я, соціальний захист, освіту, житло тощо. Винятково законами України визначають засади регулювання демографічних і міграційних процесів.⁸⁴ Закон «Про основні засади державної міграційної політики України» так і не було прийнято.⁸⁵

Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» надає визначення поняттю «іноземець», в'їзду іноземців на територію України й виїзду за кордон, підставам для перебування іноземців в Україні, підставам і порядку видання посвідок на постійне й тимчасове проживання. Закон передбачає, що іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, а також особи, яким надано статус біженця в Україні, мають право працювати на підприємствах, в установах та організаціях або займатися іншою трудовою діяльністю на підставах і в порядку, встановлених для громадян України.⁸⁶

Закон України «Про імміграцію» дає визначення поняттю іммігрант. Основні його ознаки — постійне проживання й перебування на території України на

⁸³ Наприклад за тільки громадянами закріплюється право голосувати та бути обраними.

⁸⁴ Стаття 92 Конституції України.

⁸⁵ Проект закону України «Про основні засади державної міграційної політики України.» (2010, July 14). ІПС ЛІГА: ЗАКОН — Система Пошуку, Аналізу Та Моніторингу Нормативно-правової Баз.
<https://ips.ligazakon.net/document/JF56900A>.

⁸⁶ Порядок працевлаштування іноземців та осіб без громадянства. (n.d.). https://minjust.gov.ua/m/str_22925.

законних підставах.⁸⁷ Також закон передбачає квотування імміграції.⁸⁸ Квоту визначає Кабінет Міністрів України. У межах квоти встановлені преференції для діячів науки й культури, висококваліфікованих спеціалістів і робітників, інвесторів тощо.

Закон України «Про зайнятість населення» визначає особливості приймання на роботу іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до статті 42, роботодавці мають право на застосування праці іноземців та осіб без громадянства на території України на підставі дозволу, що видають територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення й трудової міграції.⁸⁹ Працевлаштування без отримання дозволу можливе для іноземців, які постійно проживають в Україні, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.⁹⁰

У 2017 році розпорядженням Кабміну була схвалена **Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року**.⁹¹ У ній зазначено, що Україна є територією різнохарактерних, різноспрямованих і різномасштабних міграційних потоків, що вимагає комплексного й системного регулювання. Імміграція є важливим засобом уповільнення депопуляції, але лише за умови повноцінної інтеграції прибулих у суспільство.

Однією з цілей Стратегії є сприяння врегульованій міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави. Передбачається прийняття Міграційного кодексу України як документа, яким буде врегульовано всі питання міграції. У документі зазначено, що реалізація права на тимчасове або постійне проживання та працевлаштування не повинні підпадати під дію необґрунтованих бюрократичних і дискримінаційних обмежень, і передбачається низка заходів для реалізації такого права. Серед таких заходів можна виділити:

- перегляд доцільності формування квоти імміграції, розроблення в разі потреби механізму формування квот винятково на працевлаштування, який гнучко реагуватиме на потреби ринку праці;
- створення умов, за яких іноземні студенти після закінчення навчання зможуть продовжити період проживання в Україні;
- забезпечення належної інтеграції прибулих через співпрацю із середовищем іммігрантів, розроблення державних програм з інтеграції, інтеграційна підтримка вразливих груп мігрантів тощо.

⁸⁷ Стаття 1 ЗУ «Про імміграцію».

⁸⁸ Стаття 4.

⁸⁹ Наразі це регіональні центри зайнятості. Вартість послуги 6,400 грн. Джерело: https://kyivcity.gov.ua/for_foreigners/dozvil_na_robotu/vidacha_dozvolu_na_zastosuvannya_pratsi_inozemtsiv_ta_osib_bez_gromadyanstva_na_teritori_ukrani/.

⁹⁰ Стаття 42 ЗУ «Про зайнятість населення».

⁹¹ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. (n.d.-b). Офіційний Веб Портал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.

Хоча сама Стратегія є доволі продуманим і наповненим документом, усе-таки вона потребує врахування певних важливих установок, зафіксованих у Глобальному договорі про безпечну, впорядковану та врегульовану міграцію. Наприклад, не приділено уваги гендерним аспектам, забезпеченню гендерної рівності мігрантів і правам жінок.

Порівняно зі змістовним наповненням Стратегії, План дій із її реалізації видається поверхневим і слабо деталізованим, у ньому бракує конкретних заходів, що здатні забезпечити досягнення задекларованих цілей.⁹² План має 46 пунктів, які не згруповані за цілями, як Стратегія. Самі заходи не прописані детально, а є радше загальними побажаннями. Наприклад, «удосконалити механізм виявлення нелегальної міграції»,⁹³ «сприяти працевлаштуванню трудових мігрантів»⁹⁴ тощо. Станом на жовтень 2023 року плану щодо виконання Стратегії на наступні роки досі немає.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції, є Державна міграційна служба України (ДМС). Діяльність ДМС спрямовує та координує Кабінет Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ (МВС) забезпечує формування державної політики у сфері міграції.⁹⁵ До реалізації міграційної політики можуть бути дотичні й інші органи виконавчої влади, як-от Державна прикордонна служба (ДПС), Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки (МОН), Міністерство економіки тощо.

3.2 ПОТОЧНИЙ СТАН РЕГУЛЮВАННЯ Й ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

3.2.1 Збір статистичних даних

Для формування якісних стратегій і планів необхідно опиратися на актуальні й точні дані. Україна зобов'язана привести стандарти ведення статистики міграції до стандартів ЄС.⁹⁶ Вимоги ЄС до статистики міжнародної міграції визначені в Регламенті № 862/2007, ухваленому Європейським парламентом.⁹⁷ Проте за законодавством

⁹² Національний Інститут Стратегічних Досліджень. (2019, грудень 19). Проблеми реалізації стратегії державної міграційної політики України. Збірник матеріалів науково-практичної конференції. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/problemi-realizacii-strategii-derzhavnoi-migraciynoi-politiki-ukraini.pdf>.

⁹³ Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-%D1%80>, п. 38.

⁹⁴ Ibid, п. 22.

⁹⁵ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

⁹⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами — членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. No 1678-VII. https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

⁹⁷ On Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers: Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007R0862>.

України більшість визначених Регламентом показників не вважають «державною статистикою». Це показники роботи відомств, що працюють у сфері міграції, та є адміністративними даними. Повноваження Держстату на них не поширюються, а інші виконавчі органи у сфері міграції не мають методологічного потенціалу й зобов'язань щодо гармонізації адміністративних даних із даними ЄС.⁹⁸

Адміністративні дані збирає низка різних відомств. Наприклад, Державна служба зайнятості обліковує видані нею дозволи на працевлаштування іноземців в Україні, ДПС фіксує перетини державного кордону, МОН веде реєстр іноземних студентів в Україні. Адміністративна статистика здебільшого одномірна, недеталізована, стосується подій, а не людей, інколи дані збирають, проте статистично не обробляють, особливо щодо структурних характеристик мігрантів.⁹⁹

Для реалізації Стратегії необхідна велика кількість даних, яких не існує, тобто ті, які не збирають відповідно до міжнародних стандартів. Наприклад, Ціль 5 Стратегії передбачає інтеграцію іноземців. Інтеграція неможлива без інформації щодо того, наскільки іноземець інтегрований і в яких сферах необхідна інтервенція держави. Між тим, державні вибіркові обстеження не дають змогу отримувати надійні оцінки зайнятості, соціального включення й освіти мігрантів, щоб порівнювати їх за цими показниками з місцевим населенням.¹⁰⁰

Отже, бачимо брак координації органів влади для збору даних про мігрантів і необхідних даних для імплементації політик і планів у сфері міграції.

3.2.2 Зайнятість і працевлаштування мігрантів

Згідно з опитуванням МОМ 2014 року, серед мігрантів-резидентів працевлаштованими були 80%, а серед біженців — 76%. Свій матеріальний рівень достатнім вважали 34% опитаних, водночас 23% говорили, що грошей їм вистачає лише на продукти харчування або й не вистачає взагалі. 38,7% усіх респондентів працювали в торговельній галузі, 17,8% — у сфері послуг і 16% — на будівництві. Лише 39,7% респондентів, які працюють, були працевлаштовані офіційно, серед підприємців офіційно зареєстровані 56,5%. 3-поміж причин обмеженого доступу до офіційного ринку праці називали мовний бар'єр, проблему з визнанням диплома, отриманого в країні походження.¹⁰¹

⁹⁸ Фітісова, А. В. (2019). Роль міграційної статистики для реалізації стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Евростату). Проблеми реалізації стратегії державної міграційної політики України збірник матеріалів науково-практичної конференції.

⁹⁹ «Міграційна статистика в Україні та шляхи її удосконалення». Аналітична записка. (2014, December 16). Національний Інститут Стратегічних Досліджень. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/migraciyna-statistika-v-ukraini-ta-shlyakhi-ii-udoskonallennya>.

¹⁰⁰ Більше прикладів щодо цілей та необхідних даних тут: Фітісова, А. В. (2019). Роль міграційної статистики для реалізації стратегії державної міграційної політики України (переваги гармонізації зі статистикою Евростату). Проблеми реалізації стратегії державної міграційної політики України збірник матеріалів науково-практичної конференції.

¹⁰¹ МОМ. (2014). Дослідження з Питань Інтеграції, Злочинів на Ґрунті Ненависті та Дискримінації Різних Категорій Мігрантів. https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/study_0.pdf.

Аналітичний центр CEDOS окремо досліджував можливості працевлаштування жінок-мігранток. Перепонами для реалізації професійних можливостей мігранток було названо такі: незнання української чи російської мови, а також брак мовних курсів, організованих державою або місцевою владою для мігрантів, які не є біженцями; брак соціальних зв'язків із місцевим населенням; брак інформації щодо пошуку роботи поза спільнотою мігрантів; дискримінація та упереджене ставлення до мігранток.¹⁰² Також жінки, які працюють на ринку, скаржилися на понаднормовий робочий день, брак відпустки з приводу тимчасової непрацездатності, лише один вихідний день на тиждень.

Мінекономіки здійснює моніторинг дотримання роботодавцями, які отримали дозвіл, вимог щодо виплати заробітної плати та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Відповідно до моніторингу, за даними Пенсійного фонду України, у 2020 році роботодавці, які отримали дозвіл, виплачували заробітну плату й сплачували ЄСВ лише 4 179 іноземним працівникам, тобто 22% від загальної кількості виданих дозволів. У I півріччі 2021 року цей показник становив 3 180 працівників або 13,7% від загальної кількості виданих державою дозволів.¹⁰³ Серед можливих причин наводять такі: трудові відносини не розпочалися, або вони були припинені (про що не було повідомлено Державну службу зайнятості) або такі роботодавці неофіційно працевлаштовували іноземців.

До жовтня 2022 року існувала низка унормованих перешкод, яка значно зменшувала шанси на отримання офіційної роботи для іноземців. Так, роботодавець міг отримати дозвіл на застосування праці лише за умови виплати десяти (у деяких випадках — п'яти) мінімальних заробітних плат. Законом 2623-IX усунуто таку вимогу, а також передбачено право працювати іноземним студентам.¹⁰⁴

Іноземні студенти в Україні отримують посвідку на тимчасове проживання, яку видають на період навчання згідно з наказом закладу освіти про встановлення періодів навчання для іноземних студентів.¹⁰⁵ Віднедавна іноземні студенти отримали право на роботу під час навчання. Між тим, після закінчення навчання, законодавство не передбачає продовження посвідки на тимчасове проживання для пошуку роботи в Україні. Інша практика існує, наприклад, у Франції,¹⁰⁶ де після

¹⁰² CEDOS. (2010). Жінки-імігрантки в Україні: проблеми та бар'єри у доступі до гідної праці. https://cedos.org.ua/pdf/Female_Migrants_CEDOS-2019.pdf.

¹⁰³ Глущенко, С. (2021, October 27). Що не так із працевлаштуванням іноземців в Україні? Економічна Правда. <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/10/27/679134/>.

¹⁰⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні. (n. d.). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72561.

¹⁰⁵ Оформлення посвідки на тимчасове проживання. (n. d.). Державна Міграційна Служба України. <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumentuvannya-inozemcziv/oformlennya-posvidki-na-timchasove-prozhivannya.html>.

¹⁰⁶ Ministère de l'Intérieur. (n. d.). Carte de séjour — Recherche d'emploi/création d'entreprise. Retrieved December 6, 2022, from <https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/carte-sejour-recherche-emploi-creation-entreprise>.

здобуття певного ступеня освіти особа може отримати посвідку на пошук роботи та/або створення підприємства строком на 1 рік. Після отримання роботи таку посвідку можуть змінити на посвідку для роботи.¹⁰⁷

Отже, працевлаштування для мігрантів в Україні до повномасштабного вторгнення не було простим завданням через різні перешкоди, як-от мовний бар'єр, проблеми з визнанням дипломів і дискримінація. Варто також проаналізувати причини перебування більшості іноземців «у тіні» та забезпечити ефективні кроки для їх офіційного працевлаштування.

3.2.3 Інтеграція мігрантів

Перешкодою до гідного працевлаштування й ефективного внеску мігрантів у життя суспільства є низька інтегрованість мігрантів. В Україні до повномасштабного вторгнення існував тільки план інтеграції біженців, розрахований на період до 2020 року.¹⁰⁸ У плані заходів на 2018–2021 роки з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року на ДМС, Мінсоцполітики, МОН, МЗС покладалось завдання підвищити рівень співпраці з осередками етнічних меншин у процесі інтеграції із залученням їх до розроблення законодавства з питань інтеграції та імміграції.¹⁰⁹

Інтеграція починається з прибуттям мігрантів. Надання підтримки нещодавно осілим мігрантам — це спосіб допомогти їм зрозуміти адміністративні й культурні труднощі, перед якими вони можуть постати.¹¹⁰ У минулому розділі ми наводили приклади Німеччини та Швеції, які передбачають ранні інтеграційні заходи для мігрантів. В Україні такого ввідного курсу чи програми не передбачено навіть для біженців, хоча План до 2020 року включав створення курсів із вивчення української мови, історії, культури, державного устрою України.

На сайті Уповноваженого із захисту державної мови є список онлайн та офлайн ресурсів для вивчення української мови,¹¹¹ але загалом усе ще бракує розроблених стандартів і єдиної системи сертифікації рівня володіння мовою, що значно ускладнює викладання.¹¹² Національна комісія зі стандартів державної мови

¹⁰⁷ За умов роботи, яка відповідає фаху та винагороди за працю не нижче встановленого рівня.

¹⁰⁸ Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.

¹⁰⁹ Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-%D1%80>.

¹¹⁰ OECD/ILO. (2019). How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

¹¹¹ Інформація про безкоштовні курси, розмовні клуби, інтернет-ресурси для опанування та підвищення рівня володіння українською мовою. (n.d.). Уповноважений із захисту Державної Мови. Retrieved December 3, 2022, from <https://mova-ombudsman.gov.ua/kursy>.

¹¹² Європа без бар'єрів. (2021). Політика та практика інтеграції іноземців у Чехії та Україні. <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/Integracija.pdf>.

пропонує лише два види тестів на знання української мови: для набуття громадянства й для виконання службових обов'язків.¹¹³

Характерною рисою політики інтеграції іноземців в Україні є те, що органи місцевого самоврядування й регіональної влади¹¹⁴ майже не беруть участі в її імплементації. Опитування, яке проводила громадська організація «Європа без бар'єрів», виявило, що лише Вінниця та Суми мають розроблені політики щодо інтеграції іноземців.¹¹⁵

У 2018 році ДМС відзвітувала про створення центрів соціальної інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів» ДМС розроблено проєкт розпорядження Кабінету Міністрів з отримання дозволу на утворення таких державних установ у м. Києві, Харкові та Одесі. Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження від 27.12.2017 № 987-р «Про утворення державних установ», а ДМС 20.06.2018 видано наказ № 98, яким утворено державну установу «Центр соціальної інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, ДМС у м. Одесі». Проте, на жаль, знайти якусь інформацію про їх діяльність не вдалося.

Також перешкодою на шляху до інтеграції стоїть дискримінація іноземців. В Україні немає гострої проблеми расизму, але у звітах УВКБ ООН дискримінація вказується як одна з перешкод для інтеграції шукачів захисту й біженців у суспільство.¹¹⁶ Навіть більше, шукачі захисту й біженці стали предметом негативного висвітлення в ЗМІ, як і в багатьох частинах Європи, після «міграційної кризи» 2015 року.¹¹⁷

Нарешті, з юридичного погляду, країни призначення повинні дозволяти іммігрантам набутися громадянство після розумного періоду часу, проведеного в країні.¹¹⁸ У 2021 році 201 іноземець отримав громадянство України.¹¹⁹ Стаття 7 закону «Про громадянство України», присвячена набуттю громадянства за народженням, залишає ризик народження дітей без громадянства. Дитина, народжена на території України

¹¹³ Іспитова система для визначення рівня володіння державною мовою. (n.d.). Retrieved December 3, 2022, from <https://exam.mova.gov.ua/>.

¹¹⁴ Європа без бар'єрів. (2021). Політика та практика інтеграції іноземців у Чехії та Україні. <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2021/12/Integracija.pdf>.

¹¹⁵ Всього було надіслано 46 листів у 24 обласні державні адміністрації та 22 обласні центри. Відповіді охопили щонайменше 11 регіонів і 11 міст.

¹¹⁶ NHCR thematic review. (2019, June). UNHCR. https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2019/06/2019-06-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL_UKR.pdf or UNHCR thematic review. (2018, April). UNHCR. <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/2018-04-UNHCR-UKRAINE-Refugee-and-Asylum-Seekers-Update-FINAL-UA.pdf>.

¹¹⁷ Independent Media Council. (n.d.). Discrimination and xenophobia in coverage of the topic of refugees in Yahotyn. Retrieved April 4, 2016, <https://mediarada.org.ua/case/dyskryminatsiya-ta-ksenofobiya-u-vysvitlenni-temy-bizhentsiv-u-yahotyni/>.

¹¹⁸ OECD/ILO. (2019). How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

¹¹⁹ ДМС. (2021, December). Показники діяльності ДМС за 2021 рік. https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2021_12.pdf, лінія 5, 6.

від іноземців або осіб без громадянства, може бути громадянином України лише за наявності в батьків документів, що підтверджують законність проживання. На практиці це означає, що якщо в батьків немає посвідок на постійне або тимчасове проживання, дитина може опинитися під ризиком безгромадянства.¹²⁰

19 грудня 2021 року до Закону України «Про громадянство України» внесено зміни, відповідно до яких, громадяни держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, які зазнали переслідувань через політичні переконання у країні своєї громадянської належності, а також їхні діти; особи, які проходять (проходили) військову службу за контрактом у Збройних Силах України; особи, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у Збройних Силах України й нагороджені державною нагородою України; особи, які мають визначні заслуги перед Україною; особи, прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України мають право на спрощене набуття й прийняття до громадянства України.¹²¹ Таким особам дозволено замість зобов'язання припинити іноземне громадянство подати декларацію про відмову від іноземного громадянства. Проте для осіб, які не належать до зазначених категорій, але також не мають змоги виходу з іншого громадянства, законодавство не передбачає подання декларації про відмову від іноземного громадянства.¹²²

Україна регулює міграційні процеси на основі Конституції та законів, а також міжнародних договорів. Хоча наша країна є підписантом основних документів із прав людини та прав біженців, а права мігрантів знайшли своє відображення в національних нормативно-правових актах, вона залишається осторонь деяких більш спеціалізованих міжнародних договорів, як-от Конвенції МОП. Глобальний договір про безпечну, впорядковану й регульовану міграцію не відображено сповна в законодавстві й стратегіях України.

В Україні немає детального плану з інтеграції мігрантів, який би базувався на актуальних даних, містив різні за строком цілі й охоплював усі категорії таких осіб. Окрім державного немає і локальних планів на наступні роки, хоча міжнародний досвід доводить необхідність активного залучення місцевих громад до інтеграційних процесів.

¹²⁰ Коаліція неурядових організацій. (2020). Універсальний періодичний огляд ДОТРИМАННЯ ПРАВ БІЖЕНЦІВ, ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА. https://drive.google.com/file/d/10HrJK_R8FPD7pmLXYdrWn_Ngz5hGx21u/view.

¹²¹ ОГЛЯД ЗМІН ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ГРОМАДЯНСТВО УКРАЇНИ». (2022, January 14). Право На Захист. <https://r2p.org.ua/oglyad-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-gromadyanstvo/>.

¹²² ЮФ INTEGRITES. (2022, May 13). Як громадяни РФ можуть набути українське громадянство в умовах війни. Think Brave. https://biz.ligazakon.net/analitics/211214_yak-gromadyani-rf-mozhut-nabuti-ukrainske-gromadyanstvo-v-umovakh-vyni.

4 ПЕРСПЕКТИВИ ЗАЛУЧЕННЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Хоча більшість мігрантів обирає розвинені країни для переїзду, частина їх осідає в країнах, що розвиваються. Низка досліджень доводить позитивний вплив імміграції на економіку країн, що приймають, або щонайменше заперечує вірогідність зменшення ВВП через мігрантів.¹²³ Імміграція зазвичай підвищує частку зайнятих осіб у загальній чисельності населення насамперед через належність більшості іммігрантів до працездатного віку. Зростання чисельності робочої сили має за наслідок зростання ВВП.¹²⁴ Підприємництво є ще одним прикладом впливу на економічне зростання. Наприклад, в Аргентині, Коста-Риці, Киргизстані, Руанді, Південній Африці й Таїланді іммігранти з більшою ймовірністю стають роботодавцями, ніж особи, які народилися в країні.¹²⁵

Звісно, що позитивний ефект від міграції неможливий без продуманої політики у сфері міграції. Лейтмотивом нашого дослідження є необхідність розроблення й удосконалення наявної політики в Україні, враховуючи недоліки та потреби. Наявні плани щодо післявоєнного відновлення України й аналітичні документи недостатньо уваги приділяють перспективам залучення трудових мігрантів. Хоча думки про необхідність державної стратегії, яка захищатиме права трудових мігрантів уже наявні в публічному дискурсі.¹²⁶

У цьому розділі ми пропонуємо розглянути декілька факторів, на які варто звернути увагу під час розроблення планів і політики щодо вказаного виду міграції.

4.1 ПЕРШІ КРОКИ ДЛЯ СПРЯННЯ МОБІЛЬНОСТІ РОБОЧОЇ СИЛИ

Певні кроки з боку держави можуть сприяти залученню трудових мігрантів і підвищенню рівня їхньої захищеності. Так, зокрема, двосторонні угоди є корисним інструментом для країн походження та призначення в цьому питанні. До таких угод належать: візові угоди, які допомагають зменшити витрати на міграцію, які несуть трудові мігранти. Угоди про працевлаштування сприяють прийняттю стандартизованих

¹²³ OECD/ILO. (2019). How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

¹²⁴ Ibid, p.30.

¹²⁵ Ibid, p.31.

¹²⁶ Наприклад: [допис](#) Всеукраїнської асоціації компаній з міжнародного працевлаштування, [дискусія](#) на тему «Чи готова Україна до трудової міграції?» проведена Центром соціально-економічних досліджень CASE Україна.

контрактів для трудових мігрантів, що забезпечує належні умови праці й виплати заробітної плати, а також низку інших основних прав. Угоди про визнання кваліфікацій, за допомогою яких мігранти можуть засвідчити свої навички й кваліфікацію, сприяють узгодженню кваліфікацій на ринку праці країни.¹²⁷

Для захисту прав трудових мігрантів вагомими є двосторонні угоди про пенсійне й соціальне забезпечення, за якими призначають і виплачують пенсійні та соціальні виплати.¹²⁸

Також важливим є передбачення й полегшення міграції не тільки висококваліфікованих робітників, а й середньо- та низькокваліфікованих, зважаючи на вплив, який вони можуть мати на економіку країни.¹²⁹

4.2 КРАЇНИ МОЖЛИВОГО ПОХОДЖЕННЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Загальна демографічна картина України надзвичайно різноманітна, тому в питанні, з яких країн можна очікувати мігрантів, потрібно враховувати такі чинники, як безпека, спрощені можливості в'їзду, пропозиції, запит інвесторів,¹³⁰ наявність двосторонніх угод про трудову міграцію.

Громадяни Азербайджану, Вірменії, Грузії, Молдови й Узбекистану звільнені від отримання візи в Україну та необхідності перетину кордону для подання документів на посвідку на тимчасове проживання. Також безвізовий режим для в'їзду в Україну діє для країн ЄС, Туреччини, Великобританії, Білорусі, США.¹³¹ Україна є учасницею Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав. Хоча Конвенція є радше повторенням загальних принципів захисту прав трудових мігрантів, враховуючи, що серед підписантів є Росія та Білорусь, актуальність цього документа піддається сумнівам. Двосторонні угоди про трудову діяльність і співпрацю Україна уклала з Молдовою, Білоруссю, Вірменією, Латвією, Литвою, Польщею, Чехією та Азербайджаном.

Ураховуючи перспективу повоєнного відновлення України й міжнародну ізоляцію Росії, можливо, доведеться очікувати на потік мігрантів, які раніше працювали в цій країні, як-то громадян Узбекистану, Таджикистану, Туркменістану.¹³²

¹²⁷ OECD/ILO. (2019). How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>.

¹²⁸ Міністерство соціальної політики України. Пенсії громадянам, що за кордоном — Міністерство соціальної політики України. (n.d.-b). Міністерство Соціальної Політики України. <https://www.msp.gov.ua/content/pensii-gromadyanam.html>.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ (2022, September 27). Чи готова Україна до трудової міграції? Ціна Держави — Проект CASE Україна. <https://cost.ua/chy-gotova-ukrayina-do-trudovoyi-migratsiyi/>.

¹³¹ Visit Ukraine — ПРАВИЛА БЕЗПЕЧНОГО ВІЗИТУ В УКРАЇНУ. (n.d.). <https://visitukraine.today/uk>

¹³² Ibid.

З очевидних причин міграція з низки інших країн зменшиться. Так, припиняє дію спрощений режим оформлення посвідок на тимчасове проживання громадянам Республіки Білорусь, які є підприємцями, висококваліфікованими спеціалістами.¹³³ Разом із тим, беручи до уваги поточну ситуацію, варто утримувати баланс між потребою в робочій силі та безпековим фактором.

4.3 ПОПИТ НА РОБОЧУ СИЛУ

За інформацією на 2017 рік, в Україні найбільше бракувало фахівців робітничих спеціальностей. Робочих рук потребувала агросфера, сфера гостинності й продажів, також була нестача медичних працівників. Повідомлялось про потребу фахівців у будівельній галузі.¹³⁴

З початку повномасштабного вторгнення ринок праці пережив кілька етапів: від стрімкого занепаду, закриття бізнесів і підприємств, зміни структури пропозиції робочої сили до поступового відновлення.¹³⁵ Наразі попит залишається на ІТ спеціалістів, лікарів, фармацевтів, водіїв, вантажників, кур'єрів, нянь, будівельників, логістів. Задля забезпечення потреб армії нові робочі місця створюють у військово-промисловому комплексі. Відповідно до аналізу попиту й пропозиції Державної служби зайнятості за період січень-липень 2023 року, найбільше вакансій існує на професії бухгалтерів, медичних працівників, інженерів, учителів і вихователів, економістів.¹³⁶

Уже сьогодні можна спрогнозувати попит на робочу силу в галузях, відзначених у планах щодо повоєнного відновлення України.¹³⁷ Водночас ефективно використовувати ці плани заважають деякі технічні труднощі. Наприклад, на нещодавно створеному державному вебпорталі «Відновлення України» проєкти планів відбудови наведено загальним списком без можливого фільтрування за певними категоріями відбудови. Можна переглянути всі проєкти загалом, проте, якщо є необхідність їх оцінити у сфері, наприклад, водопостачання, доведеться шукати відповіді вручну. Для ефективного оцінювання необхідних фахівців і робочих бажано створити фільтри за напрямом відновлення, як-от проєкти у сфері будівництва житла, відновлення інфраструктури, екології тощо. Це дасть змогу

¹³³ Деякі питання оформлення, обміну посвідок на тимчасове проживання громадянам Республіки Білорусь, які є підприємцями, висококваліфікованими спеціалістами, зокрема фахівцями у сфері інформаційних технологій та інновацій, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України, та звернулися із заявою про надання дозволу на імміграцію, та членам їх сімей. (n.d.). Офіційний Вебпортал Парламенту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1303-2020-%D0%BF>.

¹³⁴ Радіо Свобода. (2017, August 18). Конкуренція за працівників підвищить вартість робочої сили — соціолог. Радіо Свобода. <https://www.radiosvoboda.org/a/28683718.html>.

¹³⁵ ЦЕНТР РАЗУМКОВА. (2022). РИНОК ПРАЦІ В УМОВАХ ВІЙНИ: основні тенденції та напрями стабілізації. <https://razumkov.org.ua/images/2022/07/18/2022-ANALIT-ZAPIS-PISHULINA-2.pdf>.

¹³⁶ Аналітична та статистична інформація | Державний центр зайнятості. (n.d.). <https://www.dcz.gov.ua/analitics/67>.

¹³⁷ ПЛАН ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ. (n.d.). <https://recovery.gov.ua/>.

побачити, які напрями вимагатимуть підсилення в робочій силі, та які спеціалісти можуть знадобитися під час відбудови.

Отже, плануючи залучення трудових мігрантів до відбудови необхідно належним чином проаналізувати можливі потоки мігрантів і запити на робочу силу в середині країни. Потрібно провести ревізію двосторонніх міждержавних угод щодо трудових мігрантів і політики квот для мігрантів, для, по-перше, перетворення України на країну, де гарантують права кожного, а по-друге, для залучення саме необхідних кадрів, які найефективніше сприятимуть відбудові.

ВИСНОВКИ

Україна постає перед серйозною міграційною кризою, обумовленою російським вторгненням. Це має потенційно негативний вплив на економіку й суспільство України, оскільки багато українців, які залишили країну у зв'язку із війною, — це люди працездатного віку з вищою освітою. Паралельно з розробленням стратегії повернення українців, ми пропонуємо тримати в фокусі й можливість залучення іноземної трудової сили. Такий досвід уже було використано після Другою світової війни європейськими країнами, він позитивно вплинув на повоєнну відбудову.

Трудова міграція є широко розповсюдженим явищем, урегульованим міжнародними документами та законодавством ЄС. Міграційна політика України має враховувати міжнародні стандарти у сфері прав людини й трудової міграції, вимоги Угоди про асоціацію з ЄС у сфері міграції. Варто взяти до уваги й досвід інших країн, враховуючи релевантність контексту.

Велику кількість даних для цього дослідження взято з довоєнних звітів міжнародних організацій. Це підкреслює проблему браку необхідних даних, які мала б збирати держава. Для розуміння профілю мігрантів необхідні статистичні дані. Держстат збирає інформацію щодо кількості, віку, статі й країн походження. Проте для формування міграційної політики та розуміння місця прибулих в економіці країни необхідні також дані про освітній рівень мігрантів, їхню зайнятість, досвід роботи тощо. Брак актуальних і точних даних є серйозною перепорою для формування якісних стратегій і політик у сфері міграції в Україні.

У сфері працевлаштування іноземців держава починає робити кроки для покращення офіційної зайнятості мігрантів. Подальші зусилля держави мають бути спрямовані на виведення іноземців із «тіні» й офіційне працевлаштування мігрантів.

Для ефективного залучення іноземців до ринку праці необхідна і їхня інтеграція в суспільство. Україна пропонує низький рівень інтеграції для мігрантів, плани охоплюють лише біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, проте рівень імплементації цих планів низький.

Для ефективного розроблення міграційної політики з урахуванням сьогоденного соціоекономічного контексту варто проводити наступні дослідження або використовувати наявні, враховуючи їхню актуальність і повноту.

Необхідними будуть дані про ринок праці, рівень зайнятості, безробіття, заробітної плати, попит на робочу силу по секторах. Вивчення ринку праці проводили, наприклад, Державна служба зайнятості,¹³⁸ European Business Association.¹³⁹

¹³⁸ <https://www.dcz.gov.ua/analytics/67>.

¹³⁹ <https://eba.com.ua/doslidzhennya-rynku-pratsi-ukrayiny/>.

Дослідження містять дані про рівень зайнятості, види економічної діяльності, розмір заробітної плати. Проте вони не відображають інформацію про зайнятість іноземців.

Отримані вихідні дані про поточний стан в Україні будуть основою для вибору країн для порівняння й адаптування досвіду. Аналіз досвіду інших країн дасть змогу виділити найбільш релевантні стратегії для впровадження в українському контексті.

Ми пропонуємо низку рекомендацій, які б могли покращити правове регулювання й правозастосування у сфері міграції для цілей подальшого залучення мігрантів. Проте наголошуємо, що подальша робота у цьому питанні має підкріплюватися економічними й соціальними дослідженнями.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

АКТУАЛІЗАЦІЯ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ

- Верховній Раді рекомендується ратифікувати згадані міжнародні угоди МОП у сфері захисту трудових прав мігрантів.
- Кабміну пропонується переглянути й внести зміни до Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, відповідно до положень міжнародних договорів з прав людини, а також Глобального договору ООН про безпечну, впорядковану та врегульовану міграцію. Зокрема, пропонується звернути увагу на гендерні аспекти.
- Кабміну пропонується розробити актуальні плани для реалізації Стратегії враховуючи коротко-, середньо- й довготермінові цілі.
- Міністерству закордонних справ — вивчити можливість укладення нових угод з потенційними країнами походження трудових мігрантів в Україну.

ЗБІР АКТУАЛЬНОЇ СТАТИСТИКИ З МІГРАЦІЇ

- Рекомендується налагодити співпрацю між Держстатом і ДМС з гармонізації статистики міжнародної міграції.
- У періодичних звітах ДМС варто вказувати дані щодо віку, статі, країн походження шукачів захисту, біженців, осіб із додатковим захистом та осіб без громадянства.

СПРИЯННЯ ОФІЦІЙНОМУ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЮ МІГРАНТІВ ВІДПОВІДНО ДО ЇХНЬОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ:

- Державним центрам зайнятості, громадським організаціям пропонується поширювати інформацію про нові умови прийняття іноземців на роботу як серед мігрантів, так і серед роботодавців.
- Роботодавцям необхідно вчасно повідомляти державні центри зайнятості про початок і припинення трудових відносин з іноземцями для актуальної статистики й не допускати неофіційного працевлаштування іноземців.
- Кабміну та/або народним депутатам рекомендується внести ініціативу щодо розширення підстав видачі / продовження посвідки на тимчасове проживання для пошуку роботи для осіб, які здобули освітній ступінь в українському закладі освіти.

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ Й СТРАТЕГІЇ ІНТЕГРАЦІЇ ІНОЗЕМЦІВ ЯК НА ДЕРЖАВНОМУ, ТАК І НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНЯХ

- Кабміну пропонується розробити детальний план інтеграції мігрантів, враховуючи досвід європейських держав, дотримуючись принципу інтеграції з першого дня.
- Міністерству освіти й науки України рекомендується розробити стандартизований курс вивчення української мови для іноземців і сертифікацію знання мови для іноземців.
- Кабміну пропонується запровадити безоплатні інтеграційні курси для мігрантів, які включатимуть вивчення української мови, функціонування адміністративної та соціальної системи, а також ознайомлення з культурою та історією України.
- Органам місцевого самоврядування пропонується розробити стратегії та плани інтеграції мігрантів у локальні спільноти.
- Верховній Раді пропонується передбачити в законі «Про громадянство України» можливості подачі декларації про відмову від іноземного громадянства для осіб, які з об'єктивних причин не мають змоги вийти з іншого громадянства.

ПОДЯКИ

Це дослідження є продуктом БФ «Право на захист». Наталія Криницька й Анна Комзюк написали основну частину дослідження. Також велика подяка нашим колегам Світлані Бутенко, Тетяні Лузан за їхні конструктивні коментарі й поради.

Ми вдячні Олені Малиновській із Національного інституту стратегічних досліджень, Юлії Кабанець з Аналітичного центру «Cedos», Глібу Вишлінському з Центру економічної стратегії та Оксані Кузяків з Інституту економічних досліджень та політичних консультацій за цінний зворотній зв'язок, коментарі й рекомендації, які були взяті до уваги та внесли суттєвий внесок у поліпшення цього дослідження.