

*Олена Малиновська,
доктор наук з державного управління,
головний науковий співробітник
Національного інституту стратегічних досліджень*

РЕГУЛЮВАННЯ ІМІГРАЦІЇ ІНОЗЕМЦІВ В УКРАЇНУ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧИХ НОРМ ЄС

Наприкінці вересня 2024 р. Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію демографічного розвитку України на період до 2040 року [1]. На перше місце серед викликів, на які спрямовано Стратегію, уряд поставив міграцію, що й закономірно. В умовах, коли внаслідок повномасштабної затяжної війни мільйони українців вимушено виїхали за кордон або шукали безпечнішого місця проживання в межах держави, міграція перетворилася на чинник, що суттєво прискорює негативні тенденції демографічного розвитку, такі, як падіння народжуваності, зростання передчасної смертності, старіння населення.

У розділі Стратегії, де окреслено основні напрями міграційної політики України, йдеться передусім про створення умов для повернення українців з-за кордону, посилення зв'язків з діаспорою та зменшення відтоку населення за межі держави. Водночас у разі, якщо повернення біженців війни та репатріація закордонних українців не будуть достатніми для компенсації природного скорочення населення та дефіциту робочої сили, міграційна політика може бути спрямована на залучення іммігрантів з-за кордону. Адже вже зараз економіка України потерпає від кадрового дефіциту. В умовах відбудови зруйнованої війною країни потреби в робочій силі зростатимуть.

Імміграція з метою поповнення трудових та інтелектуальних ресурсів типова для більшості розвинутих країн світу. З прибуттям іноземців по'язані нові знання, інноваційні технології та інвестиції, посилення інтеграції у світові економічні процеси, зниження витрат, оскільки іноземці є найбільш гнучким елементом робочої сили стосовно умов, режиму та оплати праці. Невипадково країни численної імміграції є найбільш економічно успішними. За приклад варто навести не лише хрестоматійні США та Канаду, а й сусідню Польщу, де за оцінками Національного банку країни 13% економічного зростання останніх десятиліть було забезпечено завдяки залученню трудових мігрантів з України.

Водночас масова та неконтрольована імміграція викликає серйозні ризики для суспільної єдності. Відмінності в менталітеті можуть призвести до непорозумінь та конфліктів, а мовний бар'єр — до ускладнення комунікації, необхідність вкладатися в адаптацію та навчання мігрантів — до додаткових витрат, які, однак, необхідні, щоб запобігти конфліктам та дискримінації. Проте забезпечити надійну інтеграцію іммігрантів в суспільство країни призначення непросто, вдається не завжди, що переконливо доводять спровоковані імміграцією виклики суспільній та індивідуальній безпеці, які впливають на суспільні настрої, використовуються в політичній боротьбі в багатьох країнах.

Отже, задоволення попиту на робочу силу шляхом трудової імміграції з-за кордону потребуватиме детального зіставлення можливих вигод і невідворотних проблем, розроблення чітких процедур допуску іммігрантів на суверенну територію одночасно із заходами із захисту вітчизняного ринку праці, значними зусиллями з інтеграції прибулих в українське суспільство.

Зазначимо, що Україна, практично повністю закрита до світу в радянські часи, мусила розробляти систему регулювання імміграції іноземців з нуля, в ній залишається багато недоліків і прогалин. Ця складова міграційної політики ніколи не видавалася особливо важливою (за винятком протидії нелегальній міграції, необхідної з міркувань безпеки), оскільки внаслідок соціально-економічної ситуації країна залишалася мало привабливою для іммігрантів з-за кордону. Так, чисельність іноземців, які мають посвідки на постійне проживання в Україні, стабільно становить приблизно 300 тис. осіб, причому понад 80% з них є громадянами пострадянських держав, переважно РФ, Білорусі та Молдови, вихідцями з України чи їхніми нащадками, тобто близькими до місцевого населення за мовними, культурними, ментальними характеристиками. Чисельність іноземців, які тимчасово проживали в Україні, до війни наближалася до двохсот тисяч, проте в нинішніх умовах різко скоротилася і не перевищує 48 тис. осіб [2]. Так, з 84 тис. іноземних студентів, які, за даними Міністерства освіти та науки України, навчалися в Україні в довоєнному 2021 році, залишили територію країни 60 тис. Пізніше деякі з них повернулися, проте більшість, якщо і продовжила навчання в українських навчальних закладах, то дистанційно [3].

Розраховуючи на поповнення трудових та інтелектуальних ресурсів за рахунок прибуття іммігрантів, необхідно значно удосконалити, доповнити і розширити законодавство у відповідній сфері, не лише розробити необхідні для залучення іноземців процедури, а й переконати суспільство в їх доцільності. Розв'язанню цього завдання може сприяти зарубіжний досвід. Тим більше, що майбутнє членство України в ЄС передбачає імплементацію його правових норм до національного законодавства.

1. Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» [4], для працевлаштування іноземців в Україні (крім тих, які поживають у країні постійно) роботодавець повинен отримати дозвіл на використання їхньої праці. Вартість оформлення такого дозволу доволі висока (за дозвіл на строк в один рік потрібно сплатити п'ять прожиткових мінімумів, тобто в 2024 р. це 14600 грн). Цей документ є підставою для отримання трудовим мігрантом довготривалої візи категорії Д (у консульській установі), а по приїзді в Україну — дозволу на тимчасове проживання (в Державній міграційній службі) на строк дії контракту. Крім того, протягом 30 днів по прибуттю іноземець має зареєструватися за місцем свого проживання. Таким чином, іноземний працівник, щоб працевлаштуватися та легалізувати своє перебування в країні, повинен подати документи і отримати рішення чотирьох державних установ, що потребує доволі багато часу та коштів.

Натомість в Європейському Союзі з метою спрощення бюрократичних процедур в процесі імміграції ще в 2011 р. ухвалено Директиву щодо запровадження єдиного дозволу одночасно і на працевлаштування, і на проживання і, відповідно, єдину процедуру його оформлення [5].

2. В Україні дозвіл на використання праці іноземця оформлюється конкретним роботодавцем для працевлаштування мігранта на визначеній посаді. Зміна роботодавця чи робочого місця не допускається. Втрата мігрантом роботи внаслідок незалежних від нього обставин (скорочення робочих місць, банкрутство підприємства), а також скасування дозволу внаслідок того, що працедавець вчасно не передав контролюючим органам укладений з іноземцем контракт, або не сплатив єдиний соціальний внесок, тобто через порушення, до яких трудовий мігрант стосунку не має, призводить до скасування дозволу на перебування в країні. Натомість в ЄС відповідно до Директиви про єдиний дозвіл, переглянутої в 2024 р., власник такого дозволу має можливість змінювати працедавця. Короткочасне безробіття (до трьох місяців упродовж дії дозволу, або шести місяців, якщо дозвіл діяв понад два роки) не призводить до ануляції права на проживання та працевлаштування [6].

3. У контексті залучення кваліфікованих працівників, необхідних економіці, найбільш бажані іммігранти — це випускники українських вишів, оскільки вони є фахівцями, підготовленими відповідно до українських стандартів та добре інтегрованими в суспільство. Завдяки ухваленню 2022 р. змін до законодавства [7] іноземні студенти можуть працювати після закінчення українських ЗВО за умови працевлаштування (за тим же порядком, як і інші іноземці, тобто за наявності дозволу на використання їхньої праці) не пізніше ніж за 30 днів до завершення навчання. Таке нововведення є безумовно позитивним, але недостатнім. Тим більше в контексті європейського законодавства. Зокрема Директива ЄС 2016/8012 щодо умов в'їзду та перебування іноземців для наукової роботи та навчання [8] гарантує для прибулих з третіх країн право перебувати в країні, де вони здобували освіту, щонайменше 9 місяців після завершення навчання з метою пошуків роботи або започаткування власної справи.

4. Одним із напрямів заохочення іммігрантів з бажаними для країни перебування характеристиками до тривалого проживання в країні призначення є трансформація статусу тимчасового перебування на статус постійного мешканця у разі, якщо задоволені певні вимоги (іноземець працює, фінансово незалежний і не потребує соціальної допомоги, не скоював правопорушень тощо). Завдяки нещодавнім змінам українського законодавства про імміграцію деякі категорії іноземців, зокрема трудові мігранти, отримали можливість змінити тимчасовий статус перебування на постійний у разі безперервного проживання на території України на підставі посвідки на тимчасове проживання протягом останніх п'яти років. Водночас колишні студенти такої можливості не мають, час навчання для набуття дозволу на постійне проживання не враховується. Проте Директива Європейського Союзу 2003/109/ЄС про громадян третіх країн, які є довготривалими резидентами [9], передбачає, що до необхідного для набуття статусу тривалого мешканця п'ятирічного безперервного строку враховується половина часу навчання в закладах освіти країни перебування.

5. Сприяння інтеграції трудових мігрантів з-за кордону в українське суспільство є необхідною умовою позитивного впливу їх присутності на розвиток країни. Тому заходи із створення умов з поповнення працездатного населення країни за рахунок прибуття іммігрантів мають супроводжуватися наполегливою роботою з

інтеграції прибулих, а також формуванням толерантного ставлення до них з метою забезпечення безконфліктності та суспільної єдності української політичної нації. На жаль, політика інтеграції, яка останніми десятиліттями стала неодмінним елементом міграційної політики більшості держав світу, в Україні фактично нерозвинена.

В Європейському Союзі відповідні питання закономірно залишаються в компетенції окремих країн. Водночас ЄС налагоджує співпрацю між ними з тим, щоб досягти забезпечення мігрантам рівних прав та можливостей на всій території об'єднаної Європи, виробити спільні стандарти інтеграційних політик.

У 2004 р. Європейська рада затвердила Спільні базові принципи політики інтеграції іммігрантів [10]. Згідно з ними, інтеграція є динамічним, двостороннім процесом взаємного погодження між іммігрантами та мешканцями країн-членів; імміграція передбачає повагу до базових цінностей ЄС; працевлаштування є ключовою умовою інтеграції і вирішальним фактором забезпечення участі іммігрантів у суспільстві, їхнього внеску в суспільство і очевидності цього внеску для інших його членів; базові знання мови, історії, структури суспільства перебування, необхідні для інтеграції іммігрантів, а створення умов для того, щоб вони набули ці знання, вкрай важливе для успішної інтеграції; освіта є вирішальною для підготовки іммігрантів, передовсім їх нащадків, до більш активної ролі в суспільстві; доступ іммігрантів до суспільних інституцій та послуг нарівні з місцевими жителями є суттєвим базисом інтеграції; взаємодія між іммігрантами та громадянами є фундаментальним механізмом інтеграції; різноманітність культур та релігій гарантована Хартією фундаментальних прав і має забезпечуватися, якщо це не суперечить іншим правам чи національному законодавству; участь самих іммігрантів у демократичному процесі та у формуванні інтеграційних політик, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції; включення питань інтеграції в галузеві політики на всіх рівнях — важлива складова формування та реалізації політики інтеграції. Ці принципи важливі для України, де залучення працівників з-за кордону актуалізує потребу в розробленні програм інтеграції іноземців в українське суспільство.

Отже, враховуючи потребу в залученні іноземних працівників, передусім кваліфікованих, для повоєнної відбудови країни та низьку конкурентоспроможність України на міжнародному ринку праці у зв'язку з соціально-економічною та безпечною ситуацією, з метою підвищення привабливості країни для необхідних економіці працівників з-за кордону необхідно докласти зусиль до удосконалення імміграційної політики та законодавства, зокрема із використанням досвіду ЄС.

По-перше, варто спростити, зробити максимально прозорими, дебюрократизувати та здешевити процедури допуску іноземних працівників на український ринок праці. Першим кроком на цьому шляху могло б бути запровадження єдиного дозволу на працевлаштування та проживання, який би оформлювався за єдиною процедурою.

Особливу увагу необхідно звернути на іноземців-випускників українських ЗВО. Саме колишніх студентів більшість країн світу розглядає як найбільш бажану категорію іммігрантів, оскільки вони є фахівцями, підготовленими відповідно до національних стандартів та добре інтегрованими в суспільство. Тому варто створити

умови та заохочувати іноземців, які успішно завершили навчання в Україні, до виходу на український ринок праці.

Привабливість України для необхідних їй економіці працівників великою мірою залежатиме від запропонованих їм перспектив облаштування в країні. У зв'язку з цим мають бути розширені можливості та розроблені процедури трансформації, за певних умов, статусу тимчасового перебування іноземців на статус постійного проживання.

Запорукою позитивного впливу імміграції на розвиток країни є успішна інтеграція прибулих до українського суспільства. Цілеспрямованій роботі над цим має бути приділено постійну увагу як на національному, так і передусім на місцевому рівні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Стратегії демографічного розвитку України на період до 2040 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2024 р. № 922-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-stratehii-demohrafichnoho-rozvytku-ukrainy-na-period-do-2040-roku-922r-300924>
2. Державна міграційна служба. Статистичні дані за 9 місяців 2024 року. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>
3. Іноземні студенти в Україні під час війни (2022–2023) / за загальною редакцією О.О. Шاپовалової. Київ: «Млин медіа». 2023. 196 с.
4. Про зайнятість населення: Закон України № 5067-VI. Редакція від 14.10.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text>
5. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State // Official Journal of the European Union. — L 343. — 23.12.2011. — P.1 URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF>
6. European Union — Revisions to EU's Single Permit Directive Adopted. URL: <https://kpmg.com/xx/en/home/insights/2024/04/flash-alert-2024-093.html>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо застосування праці іноземців та осіб без громадянства в Україні і надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном: Закон України 2623-IX від 21.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-20#Text>
8. Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2016_132_R_0002
9. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/109/oj>
10. Immigrant Integration Policy in the European Union. Council Conclusions. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf