



Київ 2021



# ТРУДОВА МІГРАЦІЯ З УКРАЇНИ:

нотатки до проблеми  
належного управління

## Над проектом працювали:

Ірина Сушко,  
Павло Кравчук,  
Катерина Кульчицька,  
Леся Дубенко,  
Тетяна Малишева,  
Дмитро Мамаєв

Дизайн:  
Вікторія Федина

---

## Анотація –

Публікація аналізує проблематику врегулювання зовнішньої трудової міграції з України в декількох аспектах. Публікація містить розділи, присвячені нормативному рівню врегулювання, досвіду інших країн, зокрема Польщі та Румунії, дво- і багатосторонній співпраці з Європейським Союзом, і аналіз практичного виміру управління трудовою міграцією на прикладі урядових дій під час пандемії COVID-19.

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Вивчення та пошук актуальних інструментів врегулювання трудової міграції з України в умовах пандемії COVID-19». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».



# **ЗМІСТ**

**I.  
ТРУДОВА  
МІГРАЦІЯ  
В УКРАЇНСЬКОМУ  
ЗАКОНОДАВСТВІ**

**II.  
ЗОВНІШНЯ  
ТРУДОВА  
МІГРАЦІЯ: ДОСВІД  
ВРЕГУЛЮВАННЯ  
У ПОЛЬЩІ ТА РУМУНІЇ**

**III.  
ТРУДОВА  
МІГРАЦІЯ З УКРАЇНИ  
І ПАНДЕМІЯ  
COVID-19,**

**IV.  
РЕКОМЕНДАЦІЇ  
ДЛЯ УРЯДУ УКРАЇНИ  
ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ  
ВІДНОСИН МІЖ ЄС  
ТА УКРАЇНОЮ У СФЕРІ  
МІГРАЦІЇ ТА  
МОБІЛЬНОСТІ**

# I. ТРУДОВА МІГРАЦІЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Законодавче регулювання трудової міграції українців довгий час було переважно предметом міжурядових угод про соціальне забезпечення. Станом на лютий 2021 року, Україна підписала відповідні Угоди з 23 країнами світу: усіма країнами пострадянського простору і окремими країнами Європи, в яких традиційно працює значна кількість українців<sup>1</sup>. Поштовхом до розробки національної нормативно-правової бази у сфері трудової міграції стало виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом (ПДВЛ), наданого Україні у листопаді 2010 року. Другий блок ПДВЛ передбачав схвалення законодавства у сфері міграційної політики, яка мала включати серед іншого заходи з реінтеграції громадян України, що повертаються в Україну.

У рамках виконання ПДВЛ, у грудні 2015 запроцював **Закон України (ЗУ) «Про зовнішню трудову міграцію»**, який визначає правові та організаційні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів і членів їх сімей за кордоном. Окрім того, до нормативно-правової бази у цій сфері належить **Стратегія державної міграційної політики на період до 2025 року та План заходів щодо її реалізації, а також План заходів щодо**

**забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей.** Окремо варто додати про державне регулювання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, що визначені відповідним Законом. На основі цієї нормативно-правової бази можна скласти карту стейкхолдерів державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

## КЛЮЧОВІ СТЕЙКХОЛДЕРИ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Розглянемо функції ключових органів виконавчої влади залучених до реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

**Кабінет Міністрів України (КМУ)** є провідним органом, відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Саме КМУ є відповідальним за розробку нормативно-правових актів, необхідних для забезпечення реалізації ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію». КМУ також відіграє функцію контролю, адже до цього органу Міністерство розвитку економіки,

торгівлі та сільського господарства України щорічно подає узагальнену інформацію про стан виконання Плану заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей.

Варто зауважити, що саме КМУ ініціює вирішення кризових ситуацій у сфері трудової міграції, як це було під час активної фази пандемії COVID-19, коли більшість країн закрили свої кордони. У квітні 2020 року **Прем'єр-міністр України** уповноважив **Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України**, а також **Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції України** координувати організований виїзд українських трудових мігрантів на роботу за кордон<sup>2</sup>. До вирішення питання також були залучені Міністерство закордонних справ, яке збирало запити від держав, які потребують сезонних працівників з України. Пізніше, Міністерство закордонних справ Дмитро Кулеба розповів, що, на той час, щодо трудової міграції панував "хаотичний процес" у питанні зони відповідальності, тому Прем'єр-міністр Денис Шмигаль доручив віцепрем'єру Вадиму Пристайку "відбудувати систему" з огляду на нові реалії<sup>3</sup>. Таким чином, ця кризова ситуація продемонструвала слабку сторону у державному регулюванні політики трудової міграції – відсутність налагодженого механізму координації у цій сфері.

**Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського**

**господарства України (Мінекономіки)** на сьогодні є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері зовнішньої трудової міграції. Міністерство отримало провідну роль у сфері зовнішньої трудової міграції у грудні 2019 року після прийняття відповідних змін законодавства. Зокрема, Мінекономіки перебрало на себе функції ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контролю за дотриманням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов. Відповідні функції здійснює *Відділ ліцензування з посередництва у працевлаштуванні за кордоном управління реалізації політики зайнятості та розвитку людського капіталу*, що належить до *Управління реалізації політики зайнятості та розвитку людського капіталу*<sup>4</sup>. З 2015 по 2019 роки ці функції виконував відповідний відділ **Міністерства соціальної політики**<sup>5</sup>. Також, питаннями трудової міграції у Мінекономіки займається експертна група з питань трудової міграції, що є структурним підрозділом *Директорату розвитку ринку праці та умов оплати праці*<sup>6</sup>.

Саме Мінекономіки є відповідальним за реінтеграцію трудових мігрантів – здійснення комплексу соціальних, правових, економічних та інших заходів, спрямованих на сприяння адаптації в суспільстві трудових мігрантів і членів їхніх сімей після повернення з держави перебування<sup>7</sup>.

1\_ Як трудовим мігрантам отримувати пенсію в Україні та за кордоном, Я. Вінокуров, Економічна правда <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/02/3/670623/>

2\_ Вадим Пристайко: Сезонні робітники зможуть виїхати за кордон для легальної роботи на більш як на 3 місяці і з гарантією медичної безпеки <https://www.kmu.gov.ua/news/vadim-pristajko-sezonni-robotniki-zmozhut-viyhati-za-kordon-dlya-legalnoyi-roboti-na-bilsh-yak-na-3-misyaci-i-garantij-medichnoyi-bezpeki>

3\_ Кулеба розповів, як Україна домовляється з партнерами про виїзд заробітчан <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/05/8/7109710/>

4\_ Наказ від 16.06.2020 № 1132 «Про затвердження положень про структурні підрозділи управління реалізації політики зайнятості та розвитку людського капіталу» <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1132915-20#Text>

5\_ Парламент підтримав передачу функцій зайнятості та трудових відносин від Мінсоцполітики до Мінекономрозвитку <https://www.msp.gov.ua/news/17967.html>

6\_ Наказ від 18.12.2020 № 2683 «Про затвердження положень про структурні підрозділи директорату розвитку ринку праці та умов оплати праці» <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2683915-20#Text>

7\_ ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text>

У чому ж полягає реінтеграція трудових мігрантів? Прямої відповіді на це питання в українському законодавстві наразі немає, адже ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» не конкретизує ані соціальних, правових і економічних заходів реінтеграції, ані порядок їх проведення. Пролити світло на це питання міг би «План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей», прийнятий у 2017 році. Проте, цей План передбачає заходи Мінекономіки з доволі загальним формулюванням (Таблиця 1), на кшталт «сприяти працевлаштуванню трудових мігрантів» чи «забезпечувати стимулювання імміграційних потоків», і не містить опису спеціальних заходів чи соціальних послуг для трудових мігрантів, які повернулись в Україну<sup>8</sup>.

Своєрідним «гачком» для розуміння конкретних заходів реінтеграції трудових мігрантів є згадка у ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію» про «допомогу, що надається для економічної реінтеграції». Наразі, такого виду допомоги не передбачено українським законодавством. Створення відповідного механізму лише заплановано у Плані пріоритетних дій Уряду на 2020 рік. У листопаді 2020 року Мінекономіки мав подати до Верховної Ради України (ВРУ) законопроект про запровадження програми сприяння інвестуванню зароблених громадянами України за кордоном коштів у розвиток малого та середнього підприємництва в Україні, зокрема через надання допомоги для економічної реінтеграції<sup>9</sup>. Відповідний за-

конопроект №4669 «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження допомоги для економічної реінтеграції трудових мігрантів» надійшов до ВРУ у січні 2021 року<sup>10</sup>.

За проектом, право на отримання допомоги розміром до 150 тисяч гривень матимуть громадяни України, які провадили оплачувану діяльність за кордоном більше 1 року. При цьому, розмір державного фінансування буде пропорційним розміру інвестицій від заявника. Ключову роль у наданні допомоги відіграватимуть Мінекономіки і його територіальні органи, що діятимуть за порядком, затвердженим Кабінетом міністрів України.

Відповідно до проекту закону, умови отримання допомоги будуть залежати від страхового стажу трудових мігрантів. Так, громадяни України, які мають страховий стаж понад 10 років, зможуть отримати одноразову допомогу на безповоротній основі за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Водночас громадяни, які мають менший страховий стаж, зможуть отримати допомогу у формі безвідсоткової державної позики та матимуть повернути кошти протягом наступних 5 років. Крім того, учасники програми, у разі прийняття закону, зможуть отримати безоплатні консультації з питань організації підприємницької діяльності та пройти профільний навчальний курс по створенню бізнес-плану<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80#Text>

<sup>9</sup> Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік [https://ips.ligazakon.net/document/view/kr201133?an=13&ed=2020\\_09\\_09](https://ips.ligazakon.net/document/view/kr201133?an=13&ed=2020_09_09)

<sup>10</sup> Проект закону №4669 «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження допомоги для економічної реінтеграції трудових мігрантів» [https://ips.ligazakon.net/document/view/ji04178i?an=3&ed=2021\\_01\\_28](https://ips.ligazakon.net/document/view/ji04178i?an=3&ed=2021_01_28)

<sup>11</sup> <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-nadavatime-pidtrimku-trudovim-migrantam-na-zapochatkuвання-або-rozvitok-vlasnoyi-spravi-igor-petrashko>

<sup>12</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України від 28.01.2021 № 4669 <https://ips.ligazakon.net/document/GI04178A?an=3>

<sup>13</sup> Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>

Всього, за підрахунками Мінекономіки, таку допомогу зможуть отримати в установленому порядку понад 700 осіб, що на думку цього органу відповідає приблизній кількості безробітних трудових мігрантів, які повернулись в Україну у 2020 році і можуть мати навички та схильності до підприємницької діяльності. У пояснювальній записці до законопроекту автори посилаються на невказані «експертні оцінки» за якими до України в умовах пандемії повернулось близько 400 тисяч осіб, з них 10% повернулись до роботи за кордоном (400 тисяч осіб – 40 тис. осіб = 360 тисяч осіб), і лише 0,2 % з них мають відповідні підприємницькі навички (360 тис. осіб x 0,2 % = 720 осіб)<sup>12</sup>.

Таким чином, Мінекономіки, яке не так давно отримало повноваження у сфері трудової міграції, має ймовірну перспективу змістовно наповнити заходи з реінтеграції трудових мігрантів. Однак, постає питання спроможності його територіальних органів організувати якісне консультування, навчання і підтримку підприємців з числа трудових мігрантів, а також провести прозорий та незаангажований відбір бізнес-проектів.

З іншого боку, така незначна кількість можливих отримувачів допомоги, 720 осіб, - є лише «краплею в морі» у порівнянні з рештою трудових мігрантів, які можуть потребувати соціальної, правової чи фінансової допомоги. *Для планування якісної стратегії реінтеграції трудових мігрантів, необхідним є більш точний підрахунок кількості трудових мігрантів, які повернулись в Україну у зв'язку з пандемією та поглиблена оцінка їх потреб у реінтеграції.*

## **ІНШІ СТЕЙКХОЛДЕРИ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ**

Окрім КМУ і Мінекономіки, до формування і реалізації політики у

сфері зовнішньої трудової міграції мають бути залучені **Міністерство закордонних справ (МЗС), Міністерство освіти і науки (МОН), Державна міграційна служба (ДМС), Державна служба зайнятості, Міністерство соціальної політики (Мінсоцполітики), Міністерство внутрішніх справ (МВС), Міністерство юстиції (Мін'юст), Міністерство культури і інформаційної політики (МКІП), Міністерство охорони здоров'я (МОЗ), Національний банк, Держстат, обласні органи виконавчої влади, Київська міська державна адміністрація та інші органи центральної виконавчої влади.** Вищезазначені центральні, обласні та місцеві органи виконавчої влади у різних конфігураціях мають на постійній основі виконувати План реалізації Стратегії державної міграційної політики та План заходів з реінтеграції трудових мігрантів: сприяти працевлаштуванню, навчанню, інформуванню, укладенню міжнародних договорів, вивчати міжнародний досвід і удосконалювати нормативно-правову базу (**Таблиця 1**). При цьому, обидва Плани не містять чітких індикаторів виконання заходів, очікуваних результатів, чітких часових рамок, програми фінансування.

**Державна міграційна служба,** незважаючи на назву, не є ключовим органом у регулюванні зовнішньої трудової міграції. Проте, ДМС має повноваження вносити на розгляд **Міністра внутрішніх справ** пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції. Для прикладу, розробку Плану виконання Стратегії державної міграційної політики на період до 2025 року було покладено на Державну міграційну службу. Також ДМС здійснює заходи щодо запобігання та протидії нелегальній міграції, а також має повноваження контролювати дотримання законодавства у сферах міграції<sup>13</sup>.

**Таблиця 1.****Перелік заходів у сфері зовнішньої трудової міграції та виконавці**

<b>ЗАХІД</b>	<b>УСТАНОВА</b>
Забезпечити стимулювання імміграційних потоків в Україну з урахуванням інвестиційних, наукових і культурних потреб держави, створення сприятливих умов для повернення в Україну діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, потреба в яких є відчутною для національної економіки, їх інтеграції в українське суспільство.	<b>1, 2, 3, 4, 9</b>
Забезпечити своєчасне інформування трудових мігрантів, які мають намір повернутися або повернулися в Україну, зокрема з використанням інтернет-ресурсів, з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального захисту та охорони здоров'я.	<b>1, 2, 6, 8, 10, 13</b>
Забезпечити посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, зокрема шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту прав трудових мігрантів.	<b>1, 2, 6, 8</b>
Сприяти розвитку співробітництва з питань реінтеграції трудових мігрантів і членів їх сімей із державними органами іноземних країн та міжнародними громадськими об'єднаннями.	<b>1, 2, 6</b>
Провести консультації щодо можливості залучення міжнародної технічної допомоги для створення автоматизованої системи бази даних з обліку трудових мігрантів і подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо налагодження відповідної взаємодії із державними органами іноземних країн та міжнародними громадськими об'єднаннями.	<b>1, 2, 6</b>
Забезпечити удосконалення нормативно-правових актів з питань підтвердження результатів неформального навчання трудових мігрантів, які повернулися в Україну	<b>1, 3</b>
Сприяти працевлаштуванню трудових мігрантів і членів їх сімей після повернення в Україну з урахуванням рівня їх освіти, професійного досвіду, кваліфікації та потреб ринку праці.	<b>1, 5</b>
Забезпечити вивчення міжнародного досвіду та удосконалення нормативно-правової бази з питань ефективного управління трудовою міграцією та протидії нелегальній міграції.	<b>2, 4, 6, 7, 8</b>
Сприяти забезпеченню відповідно до законодавства навчальних закладів за кордоном, у яких здійснюється навчання українською мовою чи викладається українська мова, відповідними підручниками в разі потреби.	<b>2, 3, 6</b>
Опрацювати з урахуванням міжнародного досвіду питання надання психологічної підтримки трудовим мігрантам і членам їх сімей, які стали жертвами трудової або інших видів експлуатації.	<b>2, 3, 6</b>
Забезпечити вивчення можливостей створення системи збирання та оброблення статистичної інформації про трудових мігрантів і членів їх сімей та моніторингу стану зовнішньої трудової міграції.	<b>2, 6, 12</b>
Сприяти посиленню інституціональної спроможності закордонних дипломатичних установ України щодо надання правової, інформаційної та іншої допомоги трудовим мігрантам і членам їх сімей на території держави перебування та сприяння їх поверненню в Україну.	<b>2, 8</b>
Опрацювати з урахуванням міжнародного досвіду питання надання психологічної підтримки трудовим мігрантам і членам їх сімей, які стали жертвами трудової або інших видів експлуатації.	<b>2</b>
Сприяти залученню дітей трудових мігрантів до освітнього процесу шляхом забезпечення проведення з ними додаткових занять (насамперед з української мови, української літератури та історії), зокрема з використанням інтернет-ресурсів.	<b>3</b>
Забезпечити надання в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медичної допомоги трудовим мігрантам і членам їх сімей, які повернулися в Україну.	<b>6, 10</b>
Забезпечити проведення роз'яснювальної роботи з метою доведення до трудових мігрантів і членів їх сімей інформації про використання міжнародних платіжних систем для переказу коштів на територію України.	<b>11</b>

**ЛЕГЕНДА:**

1 – Мінекономіки, 2 – МЗС, 3 – МОН, 4 – ДМС, 5 – Держслужба зайнятості, 6 – Мінсоцполітики, 7 – МВС, 8 – Мін'юст, 9 – МКІП, 10 – МОЗ, 11 – Нацбанк, 12 – Держстат, 13 – ОДА/КМДА, 14 – ДПСУ, 15 – ДФС



**Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування** також мають брати участь у реалізації державної політики у сфері трудової міграції. Наприклад, відповідно до ЗУ «Про зовнішню трудову міграцію», вони у межах своїх повноважень сприяють реінтеграції трудових мігрантів, які виявили намір повернутися або повернулися в Україну. Проте, вже у Плані заходів з реінтеграції трудових мігрантів таких повноважень вони не мають.

## **МІЖНАРОДНІ УГОДИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ**

Стратегічно важливим напрямком державного регулювання трудової міграції є укладення міжнародних договорів з питань соціального і пенсійного забезпечення, захисту прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей у державі перебування, а також договорів про тимчасове працевлаштування українців. Станом на лютий 2021 року, Україна підписала Угоди про соціальне забезпечення з 23 країнами світу: Вірменією, Казахстаном, Киргизстаном, Росією, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Угорщиною, Молдовою, Білоруссю, Грузією, Азербайджаном, Монголією, Румунією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією, Болгарією, Естонією, Іспанією, Португалією та Польщею<sup>14</sup>. Відповідні Угоди визначають порядок отримання різних видів соціальної допомоги для застрахованих трудових мігрантів. До такої соціальної допомоги може належати допомога по безробіттю, у випадку хвороби (тимчасової непрацездатності) і у випадку вагітності й пологів, допо-

мога на поховання, під час нещасних випадків на виробництві, професійних захворювань і (або) смерті із цих причин, пенсія за віком, по інвалідності, у зв'язку з утратою годувальника, за вислугу років, допомога сім'ям з дітьми тощо.

Розглянемо умови соціального забезпечення трудових мігрантів, що працюють у країнах, з якими укладено відповідні угоди, на прикладі виплат пенсії за віком. Якщо український громадянин чи громадянка працювали у Вірменії, Казахстані, Киргизстані, Росії, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані, Угорщині, Молдові, Білорусі, Грузії, Азербайджані, Румунії або Монголії, *то стаж роботи за кордоном зараховується українським пенсійним фондом так, ніби вони працювали в Україні*. Пенсію таким особам повною мірою сплачує Україна. Натомість, працюючи в Латвії, Литві, Словаччині, Чехії, Болгарії, Естонії, Іспанії, Португалії та Польщі, трудові мігранти можуть отримувати пенсійні виплати від України та іншої країни пропорційно стажу роботи. При цьому, стаж отриманий за кордоном можна додати до українського для визначення права на отримання пенсії (наразі це право надається переважно після 35 років трудового стажу).

Окрім угод про соціальне забезпечення, Україна може укласти угоди про працевлаштування українців за кордоном. Наприклад, між Україною і Литвою діє Угода про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції, ратифікована у 2020 році<sup>15</sup>. Угода спрямована на співробітництво та допомогу в забезпеченні захисту прав та інтересів працівників та боротьбу з нелегальною працею. Між Україною та Польщею з 1994 року діє Угода про

<sup>14</sup> Як трудовим мігрантам отримувати пенсію в Україні та за кордоном, Я. Вінокуров, Економічна правда <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/02/3/670623/>

<sup>15</sup> Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440\\_006-18#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440_006-18#Text)

взаємне працевлаштування працівників<sup>16</sup>, яка закріплює необхідність отримання працівниками дозволів на проживання і віз для працевлаштування за кордоном. У 2016 році було підписано міждержавну Угоду про тимчасове працевлаштування українських працівників в окремих галузях на ринку праці Держави Ізраїль<sup>17</sup>. Угода має декілька цілей, серед яких - забезпечення правового, справедливого процес відбору українських громадян, які прибувають на тимчасову роботу в Ізраїль та запобігання незаконним зборам у зв'язку з таким відбором.

У Плані заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей є захід присвячений міжнародним угодам у сфері трудової міграції: «Забезпечити посилення соціального та правового захисту громадян України, які працюють за кордоном, зокрема шляхом активізації міжнародного співробітництва, укладення міжнародних договорів, що стосуються питань захисту прав трудових мігрантів». Це завдання на постійній основі мають виконувати одразу декілька центральних органів влади: Мінекономіки, Мінсоцполітики, Мін'юст, МЗС та, як це зазначено у Плані «інші центральні органи влади». Запровадження механізму координації могло б полегшити процес комунікації між відповідальними органами влади та сприяти в укладенні таких договорів.

---

Станом на 2021 рік в Україні сформовано нормативно-правову базу у сфері зовнішньої трудової міграції. Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей, Стратегія державної міграційної політики на період до 2025 року та План заходів щодо її реалізації визначають цілі та завдання політики та ключові органи влади

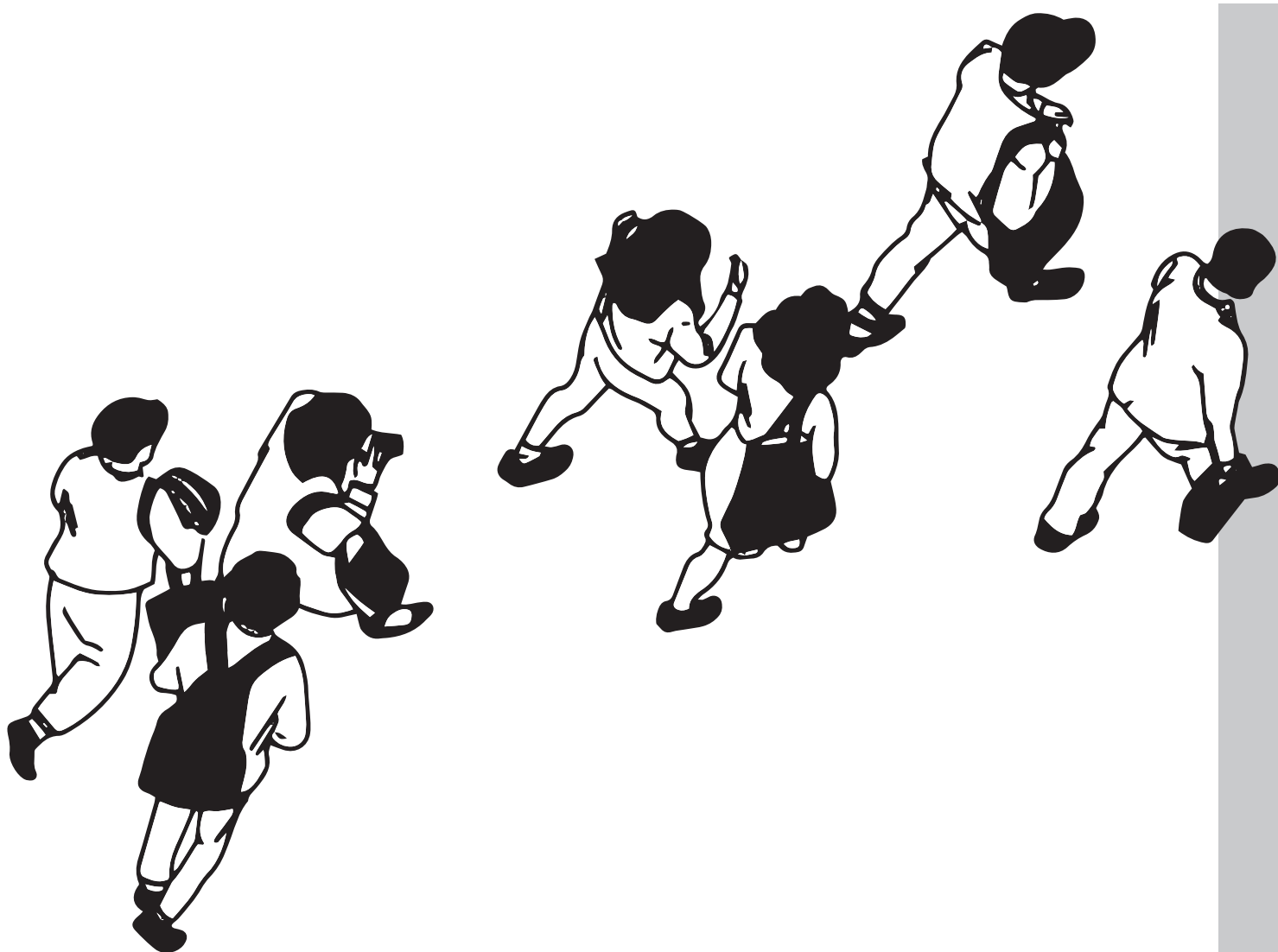
залучені до її здійснення. Сильною стороною державного регулювання сфери є укладені міжнародні договори з питань соціального і пенсійного забезпечення, захисту прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей у державі перебування, а також договори про працевлаштування українців.

Під час гострої фази пандемії COVID-19, коли спочатку постала необхідність повернення трудових мігрантів в Україну, а потім – потреба в організації їх виїзду, державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції проходила перевірку на міцність. Кризова ситуація оголила проблему відсутності налагодженого механізму координації між різними органами влади. Ключову координаційну функцію взяли на себе Прем'єр-міністр України та Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України. Водночас, відповідно до законодавства, головну роль у цій сфері покладено на Мінекономіки, а до державних заходів мають бути залучені ще понад десять центральних органів виконавчої влади, усі обласні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Криза, спричинена пандемією, підсилила ще одну проблему – незважаючи на наявність профільного Плану заходів, політика реінтеграції трудових мігрантів не передбачає спеціальних соціальних послуг для осіб, які повернулись в Україну і немає окремої програми фінансування. Частково цю проблему може вирішити законопроект №4669, що пропонує допомогу для економічної реінтеграції трудових мігрантів у розмірі до 150 тисяч гривень. Проте, навіть у разі ухвалення закону, таку допомогу зможуть отримати в установленому порядку лише близько 720 осіб. За бортом запропонованих послуг з економічної реінтеграції залишаться більшість колишніх трудових мігрантів, які можуть бути зацікавлені

ні у інших видах допомоги. А тому, політика реінтеграції трудових мігрантів потребує доопрацювання на основі більш точних даних щодо кількості осіб, які повернулись в Україну, зокрема у зв'язку з пандемією, та даних щодо потреб трудових мігрантів у реінтеграції. Окрім

того, постає питання спроможності та експертизи у територіальних органів Мінекономіки, на які буде покладено функції з консультування, навчання і підтримки колишніх трудових мігрантів, а також проведення прозорого та незаангажованого відбору бізнес-проектів.



**16** Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про взаємне працевлаштування працівників  
**17** Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль про тимчасове працевлаштування українських працівників в окремих галузях на ринку праці Держави Ізраїль  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376\\_204#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376_204#Text)

# II. ЗОВНІШНЯ ТРУДОВА МІГРАЦІЯ: ДОСВІД ВРЕГУЛЮВАННЯ У ПОЛЬЩІ ТА РУМУНІЇ

## ЯК ОЦІНИТИ ПОЛІТИКУ ЩОДО ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Державну політику щодо власних трудових мігрантів, які залишають країну і повертаються до неї, аналізувати складніше, ніж аналогічні політики щодо імміграції. У цього є декілька причин. Так, за останні кілька десятиліть відбувся глобальний відхід від політик контролю виїзду, натомість уряди зосередилися на контролі в'їзду<sup>18</sup>. Саме цей акцент став ознакою демократичної розвиненої країни, тоді як контроль виїзду асоціюється з авторитарним устроєм та порушенням прав людини.

Відповідно, склалася ситуація, коли політики щодо власних емігрантів та поверненців, на відміну від політик щодо іммігрантів, не вважаються частиною фундаментального корпусу, необхідного «за замовчуванням» для належного функціонування держави, а формуються як

реакція на певні кризові явища. Це можуть бути загроза демографічної кризи, прогалини на ринку праці або загроза масового повернення зі зростанням внаслідок цього соціального напруження та безробіття. Такі кризові явища можуть існувати як об'єктивно, так і бути віртуальними, сформованими медійною та політичною риторикою. У підсумку, управління трудовою міграцією в країнах походження переважно розвинене і розроблене меншою мірою, аніж інші міграційні політики.

До того ж, сучасна міграція часто є безперервним циклічним процесом, де повернення і виїзд є нечітко визначеними у часі та просторі його постійними елементами<sup>19</sup>. Брак чітких дефініцій у поєднанні з відсутністю контролю виїзду призводить до нестачі статистичних даних. **За таких умов особливо складно оцінити ефективність політик, спрямованих на власних трудових мігрантів, і визначити ефективні/неефектив-**

<sup>18</sup> Hein de Haas, Simona Vezzoli | Leaving matters: The nature, evolution and effects of emigration policies <https://www.migrationinstitute.org/publications/wp-34-11>

<sup>19</sup> Magdalena Lesińska | The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>

<sup>20</sup> Magdalena Lesińska | The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>

## ні, кращі/гірші практики.

На цьому тлі прийнятним методом стає якісний і порівняльний аналіз – виділення певних наративів і опис практик врегулювання в інших країнах у приблизно схожих соціальних і економічних умовах. Метою такого опису є не стільки визначити найкращі практики і рекомендувати їх до застосування, скільки створити передумови для зміни парадигми мислення. Фактично, ми звертаємося до досвіду інших країн, щоб помислити врегулювання трудової міграції в альтернативних категоріях, вийшовши за межі усталеної в Україні практики та риторики.

## МІГРАЦІЙНЕ ТЛО

Вибір Польщі та Румунії продиктований певною подібністю соціальних та економічних передумов з Україною – значний розмір території та велика кількість населення, досвід переходу економіки від планової до ринкової, економічна криза, суттєва зовнішня міграція, яка впливає на демографічну та економічну ситуації, європейська орієнтація еміграції.

Обидві країни зазнали суттєвої еміграції населення у 90-х роках. Особливо активізувалася зовнішня трудова міграція з Польщі та Румунії напередодні і після приєднання до ЄС (2004 і 2007 рік відповідно). Унаслідок світової фінансової кризи 2008 року темпи міграції дещо скоротилися, натомість зросла кількість повернень<sup>20</sup>, актуалізувавши питання політики реінтеграції трудових мігрантів, однак і після цього відтік населення за кордон не припинявся.

За оцінками Світового банку, у 2015 році за кордоном працювали майже 5 мільйонів громадян Румунії. Головними країнами призначення для них є Італія (1 млн), Іспанія (650 тисяч), Німеччина (590 тисяч)<sup>21</sup>. За даними Головного статистичного управління Польщі (GUS), у 2019 році за кордоном перебувало 2,415 млн громадян Польщі, з них найбільше в Німеччині (704 тисячі) та Великій Британії (678 тисяч)<sup>22</sup>.

## ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА РУМУНІЇ

Під час переходу до ринкової економіки та інтеграції до Європейського Союзу міграційна політика обох країн зазнавала інтенсивних трансформацій. В одному з нещодавніх досліджень було проаналізовано понад 200 законів і нормативних актів, виданих між 1990 і 2019 роком у Польщі (83) та Румунії (103)<sup>23</sup>, які стосувалися політики, спрямованої як на імміграцію, так і на еміграцію.

Значна частина з них стосувалися врегулювання трудової міграції.

## СПОНУКАЛЬНІ ФАКТОРИ

До формування політики щодо трудової міграції в обох країнах, з одного боку, спонукали внутрішні чинники політики – скорочення населення, брак кадрів на ринку праці, формування політичного і суспільного запиту на цю тематику. З іншого, на країни-донори робочої сили могли чинити тиск країни призначення, як це робила Італія щодо Румунії<sup>24</sup>. Суттєвим фактором прискорення змін у врегулюванні трудової міграції у Польщі та Румунії

<sup>21</sup> Anca Mehedintu, Georgeta Soava, Mihaela Sterpu | Remittances, Migration and Gross Domestic Product from Romania's Perspective <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/1/212/htm>

<sup>22</sup> Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2019 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne-ludnosci/informacja-o-rozmiarach-i-kierunkach-czasowej-emigracji-z-polski-w-latach-2004-2019,2,13.html>

<sup>23</sup> Mihaela Matei, Monica Roman, Alexandru Florea, Adina Iorganda | International migration policies in two post-communist countries: comparative evidence from Romania and Poland <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=949371>

<sup>24</sup> Labour mobility within the EU: The impact of return migration <http://gesd.free.fr/ef1243.pdf>

стала європейська інтеграція, яка принесла у внутрішній контекст нові принципи адміністрування й урядування<sup>25</sup>. Хоча, на думку деяких авторів, саме після набуття членства в ЄС інтерес до теми міграції в Румунії пішов на спад<sup>26</sup>.

У формуванні цього виміру міграційної політики може також відігравати роль історичний спадок. Певна інституційно-історична пам'ять існувала у Польщі, де спроби репатріації діаспори відбувалися ще в міжвоєнний час<sup>27</sup>.

## СТРАТЕГІЧНЕ БАЧЕННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ОФОРМЛЕННЯ

У 2007 році у Польщі була створена **Міжвідомча група з питань міграції (Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji)**<sup>28</sup>, яка об'єднує дотичних посадовців (внутрішні справи, закордонні справи, статистика, освіта тощо) і займається питаннями імміграції та еміграції, формуючи стратегічні орієнтири міграційної політики.

У рамках Групи функціонують субструктури, зокрема, у 2008 році була створена **Робоча група з питань зворотної міграції**<sup>29</sup>, яка розробила одну з перших комплексних програм дій та засади врегулювання зворотної міграції.

Одним з висновків стало те, що Польща як «демократична країна і член ЄС» не має «правових чи адміністративних інструментів» для обмеження чи стимулювання виїзду своїх громадян за кордон<sup>30</sup>. Тому уряд має відмовитися від спроб вплинути на рішення повернутися або затримувати в країні потенційних емігрантів<sup>31</sup>. Натомість завданням держави має бути створити умови для **здійснення емігрантами раціонального вибору** щодо повернення та **спростити повернення**<sup>32</sup> через такі заходи як інформування, усунення адміністративних бар'єрів чи сприяння в реінтеграції на ринку праці.

У 2011 році члени Групи рекомендували зосередитися на зміцненні зв'язків емігрантів з Польщею, забезпечення можливостей для участі у політичному, культурному та економічному житті країни.

Водночас, навіть коли були задекларовані інші орієнтири, в державній політиці Польщі залишається і вимір спонукання емігрантів повернутися, уявлений, наприклад, в цілі **формування позитивного образу Польщі**.

Іншим важливим аспектом став висновок про те, що, на відміну від досвіду деяких країн, міграційний цикл поляків включає внутрішню міграцію – поверненці часто осідають не в тих регіонах, звідки виїхали за кордон. А отже, міграційна політика вимагає

<sup>25</sup> Mihaela Matei, Monica Roman, Alexandru Florea, Adina Iorganda | International migration policies in two post-communist countries: comparative evidence from Romania and Poland <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=949371>

<sup>26</sup> Monica Șerban and Alin Croitoru | Do Return Migration Policies Matter? A typology of young Romanian returnees' attitudes towards return policies <https://content.sciendo.com/downloadpdf/journals/scr/16/1-2/article-p9.pdf>

<sup>27</sup> Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka [http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP\\_44102.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_44102.pdf)

<sup>28</sup> Zespół do Spraw Migracji <https://www.gov.pl/web/premier/zespol-do-spraw-migracji>

<sup>29</sup> Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka [http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP\\_44102.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_44102.pdf)

<sup>30</sup> ZESPÓŁ DO SPRAW MIGRACJI. POLITYKA MIGRACYJNA POLSKI – stan obecny i postulowane działania. [WERSJA Z DNIA 20 LIPCA 2011] [https://emn.gov.pl/download/75/12409/Polityka\\_migracyjna\\_Polski\\_\\_stan\\_obecny\\_i\\_postulowane\\_dzialania.pdf](https://emn.gov.pl/download/75/12409/Polityka_migracyjna_Polski__stan_obecny_i_postulowane_dzialania.pdf)

<sup>31</sup> Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka [http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP\\_44102.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_44102.pdf)

<sup>32</sup> Magdalena Lesińska | The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>

участі влади також і **на локальному та регіональному рівні**<sup>33</sup>.

Опублікований у 2019 році проект нової міграційної політики Польщі акцентує на підтримці та спрощенні зворотної міграції, а також підтримці зв'язків емігрантів з Польщею. Проект переважно приділяє увагу розвитку потенціалу консульських служб та реінтеграції поверненців, зокрема, можливості вивчати польську мову<sup>34</sup>.

У Румунії ще в 2001 році було створено Національний офіс з питань працевлаштування за кордоном, згодом трансформований у Офіс з питань трудової міграції (2005) та Національне агентство зайнятості (2007). Також підрозділи, які фокусуються на питаннях трудової міграції, існують у структурі Міністерства праці, соціальної солідарності та рівних можливостей<sup>35</sup>.

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЛІТИК - УСПІХИ ТА ПРОБЛЕМИ

У 2006-2019 роках Польща і Румунія впровадили серію заходів і програм, спрямованих на мінімізацію негативних ефектів еміграції, посилення її позитивного потенціалу та захист прав своїх громадян за кордоном. Окрім центральних урядових структур, цією діяльністю займалися також місцева влада, неурядові ор-

ганізації, міжнародні організації.

Польща та Румунія **розширювали та спеціалізували дипломатичне представництво**. У Німеччині<sup>36</sup> та Британії<sup>37</sup>, крім посольства, працює по три Генеральні консульства Польщі, в Італії діє посольство, 5 генеральних, 1 звичайне і 5 почесних консульств Румунії<sup>38</sup>. В Іспанії – посольство, 3 генеральні, 4 звичайні і 5 почесних консульств Румунії<sup>39</sup>. Для порівняння – у Польщі діє Посольство та три Генеральні консульства України, а в Італії – Посольство, 2 Генеральні та 6 почесних консульств.

Румунія створила посаду **аташе з питань праці та соціальних питань** в 10 дипломатичних місіях у країнах з великою кількістю румунських громадян<sup>40</sup>, які надають формацію щодо трудових прав і соціального захисту, а також можуть займатися випадками порушень прав громадян Румунії<sup>41</sup>.

Польща запроваджувала можливість голосування поштою, що збільшує залучення громадян за кордон<sup>42</sup>. Румунія запровадила послуги мобільного консульства, які можуть надаватися на виїзді людям з обмеженими можливостями<sup>43</sup>.

Румунські та польські політики включають **інструменти політичної участі**. Польські громадяни, які живуть за кордоном, можуть не тільки голосувати, а й бути кандидатами на національних вибо-

33\_Magdalena Lesińska | The Dilemmas of Policy Towards Return Migration. The Case of Poland After the EU Accession <http://www.ceemr.uw.edu.pl/vol-2-no-1-june-2013/articles/dilemmas-policy-towards-return-migration-case-poland-after-eu>

34\_Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r. <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf>

35\_Dimitriu Raluca | Responsibilities of the Origin State in the Protection of Migrant Workers. The Case of Romania <https://journals.openedition.org/urmis/815>

36\_<https://www.gov.pl/web/niemcy/ambasada-rp-w-berlinie>

37\_<https://www.gov.pl/web/wielkabrytania/ambasada-rp-w-londynie>

38\_<https://www.mae.ro/en/romanian-missions/3199>

39\_<https://www.mae.ro/en/romanian-missions/3230>

40\_Посаду аташе з питань праці запроваджено у місіях в Іспанії, Франції, Британії, Німеччині (та Австрії), Угорщині, Італії, Нідерландах, Швеції (та Естонії, Данії, Фінляндії), Кіпрі, ОАЕ <http://www.mmuncii.ro/j33/index.php/ro/2014-domenii/munca/afaceri-europene/4541-date-de-contact-ale-atasatilor-pe-probleme-de-munca-si-sociale-2>

41\_Nica F., Moraru M. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Romanian Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_24)

42\_<https://www.gov.pl/web/dyplomacja/glosowanie-za-granica>

43\_<https://washington.mae.ro/node/1137>

рах (парламентських і президентських)<sup>44</sup>. Румунська діаспора має 6 зарезервованих місць у верхній (2) та нижній (4) палатах парламенту<sup>45</sup>.

## А. ІНФОРМУВАННЯ

Інформування трудових мігрантів про умови праці та перебування за кордоном, так само як і умови та можливості повернення є однією з найважливіших і найбільш доступних складових державної політики. Як польська, так і румунська держави системно проводять кампанії та інші інформаційні заходи для трудових мігрантів.

У 2008 році у Польщі було створено **урядовий сайт для поверненців** [rowoty.gov.pl](http://rowoty.gov.pl)<sup>46</sup>, який продовжує функціонувати станом на 2021 рік і надає інформацію про документи, які необхідно оформити до і після повернення, повернення з дитиною та членами родини, питання соціального захисту, фінансів, податків, охорони здоров'я, підприємництва тощо. Після референдуму в Британії було запущено окремий розділ про Brexit. Особливістю сайту є інтерактивна складова – користувачі можуть поставити питання, а органи влади **зобов'язані** на нього відповісти протягом 14 днів<sup>47</sup>.

У 2008 році Польщею було створено **порадник Powrotnik**. Його видано накладом 50 тисяч примір-

ників та поширено серед поляків за кордоном, зокрема як безкоштовний додаток до популярних періодичних видань<sup>48</sup>.

Інформування може мати і **ad hoc характер**. Десять років тому після повідомлень медіа про жахливі умови праці польських трудових мігрантів уряди Нідерландів і Польщі провели спільну інформаційну кампанію щодо працевлаштування в Нідерландах. Інформування включало видання брошур і порадників, консультації, та відбувалося як у Польщі (інформування до виїзду), так і серед поляків, що вже перебували у Нідерландах<sup>49</sup>.

У Румунії уряд, як і у випадку Польщі, провадив **систематичні інформаційні кампанії**, спрямовані на трудових мігрантів і діаспору за кордоном. Наприклад, для румунів в Італії у 2017 році було видано 80-сторінковий Посібник, що включав інформацію про адміністративні процедури, працевлаштування, соціальні права, визнання освіти тощо<sup>50</sup>.

## Б. ПАРТНЕРСТВО

Польські та румунські урядові інституції **залучають до партнерства приватні структури та неурядові організації**. У рамках реалізації політики сприяння поверненню обидві країни організували **ярмарки ва-**

<sup>44</sup> Lesińska M., Wróbel I. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_22)

<sup>45</sup> Nica F., Moraru M. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Romanian Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_24)

<sup>46</sup> Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka [http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP\\_44102.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_44102.pdf)

<sup>47</sup> Олена Малиновська | Міграційна політика: глобальний контекст і українські реалії [https://shron1.chtyvo.org.ua/Malynovska\\_Olena/Mihratsiina\\_polityka\\_hlobalnyi\\_kontekst\\_ta\\_ukrainski\\_realii.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Malynovska_Olena/Mihratsiina_polityka_hlobalnyi_kontekst_ta_ukrainski_realii.pdf)

<sup>48</sup> Polityka państwa wobec migracji powrotnych własnych obywateli. Teoria i praktyka [http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP\\_44102.pdf](http://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2016/11/WP_44102.pdf)

<sup>49</sup> Lesińska M., Wróbel I. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_22)



**кансій** в основних країнах призначення, до яких залучали провідних роботодавців. Наприклад, у польському ярмарку у Лондоні в 2019 році брали участь такі компанії як Orlen, Orange, Johnson & Johnson <sup>51</sup>. Водночас ефективність таких заходів оцінити складно або вона виглядає низькою. Міністр праці Румунії в 2008 році заявляв, що кілька ярмарків в Іспанії та інших країнах спонукали повернутися всього близько 100 трудових мігрантів<sup>52</sup>. За іншими даними, чотири румунські ярмарки у 2008 році відвідали 3000 осіб<sup>53</sup>. Прикметно, що проведення таких ярмарків відбувається в моменти кризових змін на ринку праці країн призначення – це світова криза 2008 року та період Brexit.

Іншими прикладами партнерства є **спів-фінансування польськими дипломатичними місіями** здійснюваних неурядовими організаціями програм, юридичної, психологічної та іншої підтримки, наприклад, проекти зі сприяння літнім людям в Ірландії чи позбавленим житла полякам у Берліні<sup>54</sup>.

Залучення неурядових, міжнародних і приватних партнерів є особливо важливим з огляду на поширений серед трудових мігрантів **скепсис щодо урядових ініціатив та інформації**. Активні громадяни, які не знайшли способів реалізації та заробітку в рідній країні, мають високий рівень недовіри до влади.

Це ілюструють відгуки трудових мігрантів про заходи польського та румунського урядів, вжиті в 2008-2010 роках, які називали інформацію про урядові заходи «брехнею» або скептично ставилися до їх потенціалу<sup>55</sup>.

## **В. ЕКОНОМІЧНІ ІНСТРУМЕНТИ**

До системи захисту працівників у Румунії напряму включені норми, спрямовані на трудових мігрантів. Наприклад, поверненці, що провели не менше 3 років у країні ЄС/ЄЕС, повернулися та влаштувалися на роботу в Румунії, можуть **отримати фінансову допомогу**. Для цього не потрібно починати власний бізнес, як у багатьох інших програмах такого ґатунку<sup>56</sup>. Водночас у Румунії з 2016 року діє і програма **Діаспора Старт-Ап**, яка спонукає румунів, що повернулися з-за кордону, почати власну справу та надає тренінги, консультації і гранти до 40 тисяч євро. Станом на 2019 рік нею скористалася понад 1000 осіб<sup>57</sup>.

У 2009-2011 роках регіональна агенція праці Венеції та румунська Фондація розвитку людини імплементували **проект підтримки мігрантського підприємництва**, фінансований Міжнародним фондом сільськогосподарського розвитку ООН. Проект включав створення інформаційної точки в Італії та запро-

<sup>50</sup> Ghidul lucrătorului român în Italia [https://roma.mae.ro/sites/roma.mae.ro/files/ghidul\\_lucratorului\\_roman\\_in\\_italia\\_01012017.pdf](https://roma.mae.ro/sites/roma.mae.ro/files/ghidul_lucratorului_roman_in_italia_01012017.pdf)

<sup>51</sup> Polskie Targi Pracy w Londynie <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/targi-pracy-w-londynie>

<sup>52</sup> Romanian Migration to Spain and Its Impact on the Romanian Labour Market <https://core.ac.uk/download/pdf/78522683.pdf>

<sup>53</sup> Labour mobility within the EU: The impact of return migration <http://gesd.free.fr/ef1243.pdf>

<sup>54</sup> В Ірландії - Together-Razem, в Берліні – Barka. Lesińska M., Wróbel I. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Polish Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_22)

<sup>55</sup> «Не знаю жодної людини, яка б повернулася завдяки закликam прем'єр-міністра», - польський трудовий мігрант. Labour mobility within the EU: The impact of return migration <http://gesd.free.fr/ef1243.pdf>

<sup>56</sup> Nica F., Moraru M. (2020) Diaspora Policies, Consular Services and Social Protection for Romanian Citizens Abroad. In: Lafleur JM., Vintila D. (eds) Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volume 2). IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3\\_24](https://doi.org/10.1007/978-3-030-51245-3_24)

<sup>57</sup> Mihaela Matei, Monica Roman, Alexandru Florea, Adina Iorganda | International migration policies in two post-communist countries: comparative evidence from Romania and Poland <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=949371>

вадження специфічних фінансових інструментів – подвійних рахунків у банках і міжнародних кредитів для трудових мігрантів з Румунії, які хотіли б повернутися з Італії. За час дії проекту ним скористалися 8 осіб<sup>58</sup>.

У кризових ситуаціях уряд може надавати пряму економічну допомогу громадянам за кордоном, як це зробило румунське посольство у 2016 році після землетрусу в Італії<sup>59</sup>.

## Г. ЛОКАЛЬНІ ІНІЦІАТИВИ

До вирішення проблем трудової міграції та повернення можуть бути активно залучені **місцеві адміністрації та/або органи місцевого самоврядування**, які добре розуміють ситуацію в регіоні, переважно мають вищий рівень довіри, та можуть мати власні ресурси для впровадження програм.

В 2011 році Варшавський муніципалітет та Вища школа фінансів і врядування в Варшаві втілили спільний проєкт «Залишайся в Польщі – власним шефом». Емігранти, які втратили роботу, емігрантки старші за 45 років та емігрантки, що повернулися на ринок праці після перерви через народження і виховання дитини, мали можливість пройти навчання, розробити проєкт власної справи в Мазовецькому регіоні (до якого належить Варшава) й отримати фінансування на його втілення. За даними сайту ініціативи, 31 учасник пройшов навчання, а 23 проєкти – були втілені<sup>60</sup>.

## УКРАЇНСЬКІ ПАРАЛЕЛІ

Як у Польщі, так і в Румунії багато цих системних проблем так і не були вирішені. Хоча сьогоднішній дискурс щодо трудової міграції в Україні багато в чому нагадує ситуацію у Польщі та Румунії, особливо у перше десятиліття після їх доєднання до ЄС, проте в багатьох сферах українська модель врегулю-

вання має навіть більші прогалини, аніж у сусідів.

Згідно з Планом заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей, Міністерство економіки України повинно щороку подавати до Кабінету міністрів узагальнюючий звіт, акумульований зі звітів різних міністерств щодо виконання Плану<sup>61</sup>. На сьогодні це найбільш комплексне та репрезентативне джерело інформації щодо урядової політики та практики у сфері врегулювання трудової міграції.

Згідно зі звітами за 2019-2020 роки<sup>62</sup>, українські органи вживали низки заходів на виконання Плану, однак значна їхня частина є заходами загального профілю, а не спрямованими спеціально на трудових мігрантів. Наприклад, як виконання цілі «залучення дітей трудових мігрантів до освітнього процесу» подано створення платформи «Всеукраїнська школа онлайн», розробленої на тлі пандемії і орієнтованої передусім на учнів шкіл в Україні.

Серед чітко таргетованих заходів можна назвати розробку законопроєкту про фінансову допомогу поверненням на започаткування власної справи, зміни до Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання, роботу над двосторонніми угодами щодо соціального захисту.

В цілому, спираючись на опис практик у каїнах-сусідах, інформацію розділу «Законодавче врегулювання» та інформацію про виконання програмних документів, можна виділити такі особливості політики України у сфері трудової міграції.

**Брак координуючого органу у сфері трудової міграції.** Повноваження у сфері врегулювання розпорозені поміж понад десятком суб'єктів. Міністерство економіки, яке є відповідальним за трудову міграцію в Україні, не має достатньо повноважень для ефективного супроводу та врегулювання зовнішньої трудової міграції, а на страте-

гічному рівні орієнтири визначає інший суб'єкт - Державна міграційна служба. В урядових звітах найбільшу частку діяльності посідає МЗС.

**Практично повна відсутність локального виміру.** Хоча місцеві органи влади також є суб'єктами імплементації даного Плану, у вимірі імплементації політик щодо трудової міграції вони фактично відсутні<sup>63</sup>.

**Несистемність політики інформування.** На сторінках МЗС розміщено українську версію поради для громадян, які планують повернутися з-за кордону<sup>64</sup>. Інформування відбувається також через сторінки посольств, Держслужби зайнятості тощо. Попри задекларовану мету створити окремий інформаційний сайт для трудових мігрантів, цього так і не було зроблено. Також

трудова мігранти мають вкрай обмежені можливості для питань та консультацій щодо конкретних ситуацій, і можуть покладатися виключно на ресурс українських дипломатичних установ.

**Брак інструментів політичної та демократичної участі.** Громадяни України, які довго перебувають за кордоном, не можуть балотуватися до органів влади, і не мають представництва у парламенті, а їхня можливість брати участь у виборах обмежена<sup>65</sup>.

Брак ресурсів на впровадження відповідних політик. Державна політика у сфері трудової міграції не має прямого фінансового забезпечення з бюджету. Місцева влада, яка має власні ресурси, не залучена до цих процесів<sup>66</sup>.

<sup>57</sup> Mihaela Matei, Monica Roman, Alexandru Florea, Adina Iorganda | International migration policies in two post-communist countries: comparative evidence from Romania and Poland <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=949371>

<sup>58</sup> Labour mobility within the EU: The impact of return migration <http://gesd.free.fr/ef1243.pdf>

<sup>59</sup> <https://roma.mae.ro/local-news/1700>

<sup>60</sup> <http://www.zostanszefem.vizja.pl/pl>

<sup>61</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80#Text>

<sup>62</sup> Надані Міністерством економіки на запит ГО «Європа без бар'єрів»

<sup>63</sup> У звіті за 2020 рік згадано створення Центрів підтримки бізнесу у Київській області, які також є орієнтованими на всіх громадян, і в тому числі - на трудових мігрантів

<sup>64</sup> Для тих, хто повертається до України після тривалого перебування за кордоном [https://sao-paulo.mfa.gov.ua/storage/app/sites/127/imported\\_content/5df26e613302a.pdf](https://sao-paulo.mfa.gov.ua/storage/app/sites/127/imported_content/5df26e613302a.pdf)

<sup>65</sup> Наприклад, один респондентів «Європи без бар'єрів» згадував, що для участі у виборах йому потрібно було їхати 3,5 години автобусом.

<sup>66</sup> Фінансування деяких згаданих у звіті заходів здійснювалося у рамках бюджетної програми 1401110 "Фінансова підтримка забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського інституту, заходи щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України". За ці кошти постачалися підручники та навчальні матеріали в українські школи за кордоном, фінансувалася діяльність українських організацій.

# III. ТРУДОВА МІГРАЦІЯ З УКРАЇНИ І ПАНДЕМІЯ COVID-19

## ТРУДОВА МІГРАЦІЯ З УКРАЇНИ ДО ПАНДЕМІЇ

Трудова міграція є значущим соціальним і економічним явищем для України. За різними оцінками, кількість трудових мігрантів, що одночасно перебувають за кордоном, складає **від 2,6<sup>67</sup> до 3,2 млн осіб<sup>68</sup>**. За результатами дослідження Державної служби статистики України, у 2015-2017 роках хоча б раз працювали за кордоном **1,3 млн осіб, або 4,5% населення відповідного віку<sup>69</sup>**. Попри неповноту вибірки, це дослідження наразі єдине, яке дає комплексне уявлення про регіональну, вікову та статеву структуру української трудової міграції загалом.

**Тезово ця структура виглядає таким чином:**

- Трудові мігранти це переважно чоловіки (70,4%). Однак на окремих напрямках, наприклад, в Італії, серед трудових мігрантів з України переважають жінки<sup>70</sup>.
- Найвагомішою віковою групою є 40-49 років (26,3%), однак суттєвою є частка й інших груп між 15 і 59 років (від 12 до 18 відсотків).
- Головним регіоном-донором трудової міграції залишається Західна Україна, вихідці з якої складають 69,4% від трудових мігрантів та більшість на всіх основних напрямках, у тому числі понад 57% мігрантів до Росії. Водночас відбулося зростання міграції з Центру та Півночі.
- Порівняно з попередніми опитуваннями, відбувається переорієнтація міграційного потоку з Росії на Польщу та ЄС загалом. Частка країн ЄС

<sup>67</sup> Скільки українців поїхало за кордон і що державі з цим робити. Центр Економічних Стратегій <https://ces.org.ua/migration/>

<sup>68</sup> До уваги ЗМІ : цифра про 12 мільйонів українських заробітчан за кордоном не відповідає дійсності. Міністерство Соціальної Політики. <https://www.msp.gov.ua/news/16528.html>

<sup>69</sup> Зовнішня трудова міграція (за результатами модульного вибіркового обстеження). Статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2017. – 36 с. [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/publ11\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ11_u.htm)

<sup>70</sup> Іміграція з жіночим обличчям: хто такі і чим живуть українці в Італії. <https://hromadske.ua/posts/khto-taki-i-chym-zhyvut-ukraintsi-v-italii>

<sup>71</sup> Трансформації трудової міграції з України до ЄС під час пандемії COVID-19 / Катерина Кульчицька, Павло Кравчук, Ірина Сушко, Катерина Ярмолюк-Крьюк (ред.). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kraine/17320.pdf>

складає понад 64%, (у т.ч. Польщі – 38,9%), тоді як Росії – 26,3%.

## **ТРЕНДИ УКРАЇНСЬКОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ ДО ЄС**

Європейський Союз в останні шість років став головним напрямком для українських трудових мігрантів. Кількість виданих країнами ЄС дозволів на проживання громадянам України стабільно зростає з року в рік. Станом на 31 грудня 2019 року дозволи на проживання в ЄС мали 1,284 мільйона громадян України, з них 702 тисячі – з метою працевлаштування.

Хоча переважна частина цієї міграції – короткострокова, з 2017 року відбувається зростання кількості довгострокових дозволів (тривалістю 1 рік і більше). У 2019 році кількість вперше виданих громадянам України дозволів тривалістю 12 місяців і більше у Чехії зростає до 33,1 тисячі порівняно 9,1 тисячі у 2017 році, у Польщі – до 44 тис (28,1 тис), в Угорщині – до 22,9 тис (5,3), Словаччині – до 9,3 тис (1,6)<sup>71</sup>.

## **НЕЛЕГАЛЬНЕ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ**

Суттєва частка українських трудових мігрантів як у ЄС, так і в інших країнах працевлаштована нелегально або з порушеннями. Точну кількість встановити неможливо, однак існує низка опосередкованих показників, які свідчать про масштабність проблеми. За даними опитування Міжнародної організації з міграції,

у 2019 році частка членів сім'ї, що працювали за кордоном без дозвільних документів, складала 30%<sup>72</sup>. За даними Європейської Комісії, у 2019 році було зафіксовано 41705 громадян України, які перебували на території ЄС нелегально<sup>73</sup>.

Серед типових порушень – порушення термінів перебування в країні призначення, робота без дозвільних документів, робота після в'їзду за туристичною візою або за безвізовим режимом<sup>74</sup>. Поширеною схемою для ЄС є в'їзд і перебування з польською національною візою в інших, ніж Польща, країнах, оскільки Польща має одну з найбільш ліберальних політик щодо працевлаштування громадян України.

Останнім часом все більше поширюється «сіра» схема делегування працівників в Європейському Союзі, яка полягає в офіційному працевлаштуванні на території Польщі з подальшим «делегуванням» працівників на територію інших країн у рамках Директиви про делегованих працівників (EU Posted Workers Directive). Зафіксовано випадки такого працевлаштування у Чехії, Швеції, Фінляндії, Естонії<sup>75</sup> та Німеччині<sup>76</sup>.

Неофіційне працевлаштування за кордоном, з одного боку, робить трудових мігрантів особливо вразливою категорією, підвищує ризики торгівлі людьми та інших порушень прав працівників. З іншого – ускладнює збір і аналіз даних про трудову міграцію та формування відповідних ефективних політик, як у країнах призначення, так і в країні походження.

<sup>72</sup> Дослідження з питань міграції і торгівлі людьми. МОМ Україна, 2019

[http://iom.org.ua/sites/default/files/iom\\_regional\\_ct\\_survey\\_2019\\_ukr\\_print.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/iom_regional_ct_survey_2019_ukr_print.pdf)

<sup>73</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Third Report Under the Visa Suspension Mechanism [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20200710\\_com-2020-325\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/20200710_com-2020-325_report_en.pdf)

<sup>74</sup> Інтерв'ю з українськими трудовими мігрантами. Інтерв'ю № 1-15. Європа без бар'єрів, 2021

<sup>75</sup> Dubenko L., Kravchuk P. Ukrainian Labour Migration to the EU: State of Play, Challenges and Solutions (неопублікована праця)

<sup>76</sup> Інтерв'ю з українськими трудовими мігрантами. Інтерв'ю №3. Європа без бар'єрів, 2021

## РОЛЬ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Перекази трудових мігрантів з року в рік забезпечують суттєві валютні надходження в економіку України. У 2019 році формальними і неформальними каналами в Україну було переказано 11,9 млрд доларів – на 7,8% більше за попередній рік.

Також інтенсивна трудова міграція розвантажує ринок праці в Україні, знижує рівень безробіття. Водночас у середньо- та довгостроковій перспективі трудова міграція призводить до демографічних втрат, втрат людського капіталу, дефіциту кадрів тощо<sup>77</sup>.

Суттєву роль українська трудова міграція відіграє і для економік країн призначення, заповнюючи важливі прогалини на ринку праці та забезпечуючи економічне зростання. Так, за оцінками Національного банку Польщі, українські працівники забезпечили 13% від зростання ВВП Польщі у 2013-2018 роках<sup>78</sup>. Крім того, лише за рахунок прямих податків українські працівники можуть приносити в економіки ЄС кілька мільярдів доларів щороку<sup>79</sup>.

## ВПЛИВ ПАНДЕМІЇ НА РУХ ОСІБ І РИНОК ПРАЦІ

Запроваджені в березні владою України та інших країн обмеження руху через кордони, а також повна зупинка міжміського транспорту всередині країни навесні 2020 року призвели до суттєвого ускладнення пересування, зокрема для трудових мігрантів, які планували виїхати за кордон або повернутися в Україну.

Крім того, обмеження роботи іноземних консульств ускладнило отримання трудовими мігрантами, які планували виїхати, дозвільних документів.

Укупі ці фактори призвели до безпрецедентного падіння руху через кордон. Рух через кордон України у квітні 2020 року впав до історичного мінімуму (6000 перетинів на добу)<sup>80</sup>.

Хоча з травня транскордонний рух почав зростати, до кінця року він так і не повернувся до попередніх обсягів. За даними ДПСУ, у 2020 році було зафіксовано 33 млн перетинів кордону, що на 70% менше за показник попереднього року (102 млн)<sup>81</sup>.

Попри падіння в обсягах руху, через нерівномірні показники руху в різний час та закриття частини пунктів пропуску, на кордоні іноді спостерігався ефект «пляшкового горлечка» - масові скупчення перед пунктами пропуску. Наприклад, заява Президента України 26 березня про «закриття кордонів»<sup>82</sup> спричинила паніку серед громадян України, які побоювалися, що не зможуть повернутися після вказаної дати. Через це на наземному кордоні з Польщею утворилися величезні черги.

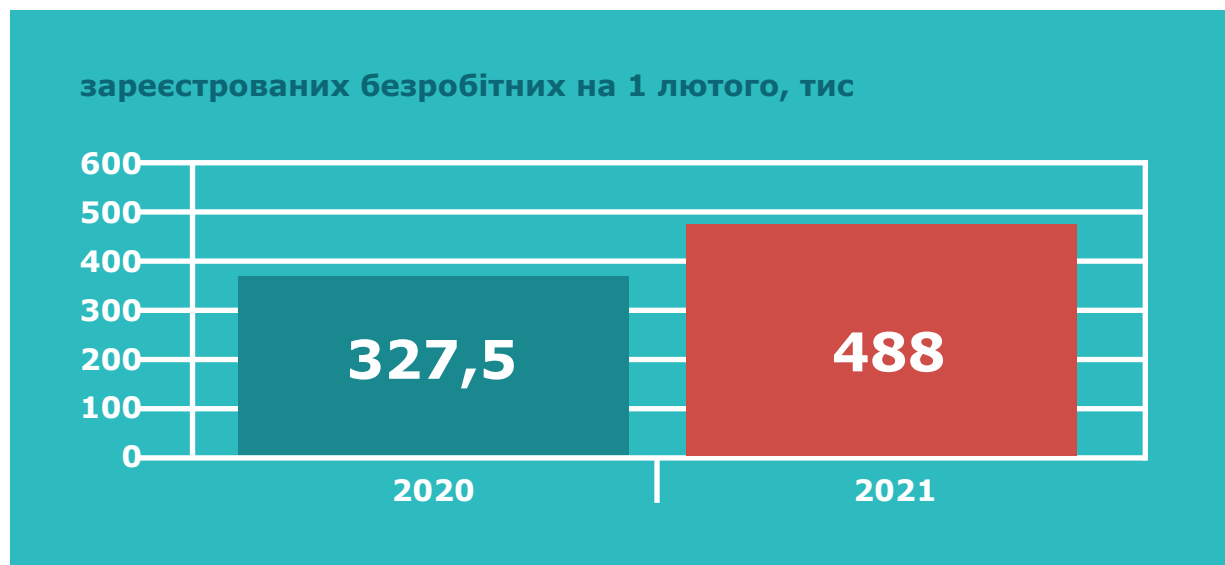
Серед іншого, пандемічні пертурбації на кордоні продемонстрували непридатність наявних процедур та інфраструктури для виконання однієї з базових функцій кордону – карантинної.

Ринок праці як в Україні, так і в основних країнах призначення українських трудових мігрантів, зазнав суттєвих змін. За даними Мінекономіки України, з огляду на структурні особливості коронакризи, основний її удар припав на малі та середні підприємства<sup>83</sup>. Загальне падіння ВВП України за підсумками 2020 року очікується на рівні 4,8%. У ЄС ВВП впав на 6,4%<sup>84</sup>.

Відповідно, змінилася і ситуація на ринку праці. Як в Україні, так і в Європейському Союзі зросло безробіття. В Україні також зросла кількість зареєстрованих безробітних, причому частка зростання кількості зареєстрованих безробітних (31%) дещо вища за частку зростання рівня безробіття та кількості незайнятих у віці 15-70 (21% у другому кварталі 2020 року і 25% - у третьому). Ця диспропорція потребує детальнішого вивчення, однак, можливо, йдеться про використання за кризових умов статусу безробітного як додаткового джерела доходу та збільшення кількості зареєстрованих завдяки спрощенню процедури реєстрації<sup>85</sup>.

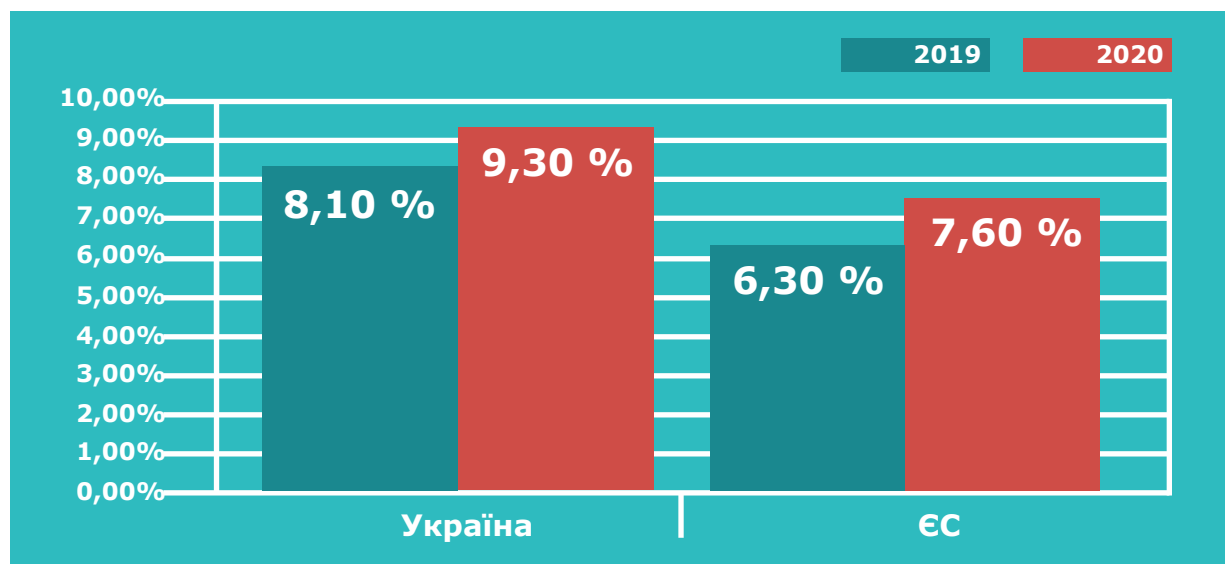
### Діаграма 1.

Кількість зареєстрованих безробітних Джерело: Державна служба зайнятості



### Діаграма 2.

Частка безробіття в Україні та ЄС, 2019-2020. Джерело: Державна служба зайнятості



77\_Скільки українців поїхало за кордон і що державі з цим робити. Центр Економічних Стратегій <https://ces.org.ua/migration/>

78\_The contribution of immigration from Ukraine to economic growth in Poland [https://www.nbp.pl/publikacje/materialy\\_i\\_studia/322\\_en.pdf](https://www.nbp.pl/publikacje/materialy_i_studia/322_en.pdf)

79\_Dubenko L., Kravchuk P. Ukrainian Labour Migration to the EU: State of Play, Challenges and Solutions (неопублікована праця)

80\_Трансформації трудової міграції з України до ЄС під час пандемії COVID-19 / Катерина Кульчицька, Павло Кравчук, Ірина Сушко, Катерина Ярмолюк-Крюк (ред.) <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/17320.pdf>

81\_Результати оперативно-службової діяльності Держприкордонслужби. <https://dpsu.gov.ua/ua/potochniy-rik/>

82\_ <https://www.pravda.com.ua/news/2020/03/27/7245357/>

83\_У Мінекономіки оцінили падіння ВВП у 2020 році

<https://www.slovoidilo.ua/2021/01/15/novyna/ekonomika/minekonomiky-oczinily-padinnya-vvp-2020-rocz>

84\_Eurostat. Preliminary flash estimate for the fourth quarter of 2020. [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/2-02022021-AP-EN.pdf/0e84de9c-0462-6868-df3e-dbacaad9f49f](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/2-02022021-AP-EN.pdf/0e84de9c-0462-6868-df3e-dbacaad9f49f)

85\_ <https://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=86dfa1ef-0928-4430-999d-79404c5eaf17&title=ZrostantniaKilkostiZarestrovaniKhBezrobitnikhZupinilosia-Petrashko>

### Графік 1.

Кількість безробітного населення у віці 15-70 років (за методологією МОП), тис осіб Джерело: Державна служба зайнятості



## ПАНДЕМІЯ ТА ПРОБЛЕМИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Окрім прямих впливів на міграційні потоки та ринок, пандемія підкреслила і увиразнила вже наявні раніше прогалини в політиці управління трудовою міграцією. Навесні 2020 року сталася серія подій, які яскраво ілюструють, зокрема, проблему якісного аналізу та інтерпретації міграційних явищ відповідними стейкхолдерами.

Спершу пандемія, «закриття кордонів» і зміна міграційних потоків сформували у посадовців уявлення про масове повернен-

ня українських трудових мігрантів. Про нього свідчать численний пласт риторики посадовців у ЗМІ. Однак найяскравішим свідченням стала заява в інтерв'ю прем'єр-міністра Дениса Шмигала про повернення в Україну 2 млн «заробітчанин»<sup>86</sup>. Ця заява продемонструвала повну відсутність розуміння міграційних процесів на найвищому рівні, адже насправді йшлося про значно менші кількості поверненців<sup>87</sup>, яких, до того ж, складно ідентифікувати як саме трудових мігрантів.

Логічним продовженням уявлення про мільйони поверненців стало припущення про те, що вони начебто втратили можливість працевлаштуватися за кордоном,



і тому потребуватимуть своєї «політики утримання» в країні, зокрема, за рахунок створення робочих місць, які трудові мігранти охоче приймуть, попри значно меншу платню, ніж за кордоном (в уряді обіцяли платню 6000 грн<sup>88</sup> на місяць, тоді як найпоширеніший обсяг платні українського працівника, до прикладу, в Польщі складає 15-22 тис грн<sup>89</sup>). Ця політика зазнала серйозної критики та ніколи не була реалізована.

Адекватному розумінню міграційних процесів можуть перешкодити не тільки брак компетенції, а й інші фактори – неякісні статистичні дані, або ірраціональний характер певних процесів. Рішення працівників про виїзд на роботу за кордон і повернення не завжди є раціональним<sup>90</sup>, а шляхи еволюції міграційних потоків часто мають контр-інтуїтивну логіку<sup>91</sup>.

Так, навесні 2020 року у своїх прогнозах щодо розвитку міграційних процесів помилився Національний банк України. Зафіксувавши зниження обсягів переказів з-за кордону у перші місяці пандемії, НБУ логічно спрогнозував сут-

тєве падіння за підсумками року, як і загалом обсягів трудової міграції<sup>92</sup>. Однак вже у серпні-вересні обсяг переказів перевищив аналогічний показник минулого року, а за підсумками року склав 12,1 млрд дол., перевищивши показник 2019-го<sup>93</sup>.

У цілому, з огляду на події 2020 року у сфері врегулювання трудової міграції, можна говорити про такі явища як **розрив між риторикою влади та реальністю міграційної політики і міграційних процесів, нерозуміння урядовцями рушіїв та логіки трудової міграції, брак статистичних даних і неналежна комунікація**. Попри як обґрунтовані так і необґрунтовані сподівання стейкхолдерів, міграційні потоки та індивідуальні тактики трудових мігрантів швидко пристосувалися до нових умов, частково завдяки лояльним політикам країн призначення, потреба яких у працівниках з-за кордону залишалася високою, частково – за рахунок інших факторів, визначення яких потребує глибшого і детальнішого вивчення.

86\_ Шмигаль: До України повернулося 2 млн заробітчан, ми хочемо їх залишити. <https://ua-news.liga.net/economics/news/shmigal-do-ukraini-povernulosya-2-mln-zarobitchan-mi-hochemo-ih-zalishiti>

87\_ К Шмыгалю вернулось 2 млн «заробитчан». А в Украину в разы меньше. Фактчек. <http://biz.liga.net/ekonomika/all/opinion/k-shmygalyu-vernulos-2-mln-zarobitchan-a-v-ukrainu-v-razy-menshe-faktchek>

88\_ Денис Шмыгаль: Надо научиться жить в новых условиях по меньшей мере два года <http://rbc.ua/rus/news/denis-shmigal-nauchitsya-zhit-novyh-usloviyah-1587495027.html>

89\_ Ukraińcy nie zrezygnują z emigracji. Pensje w ich ojczyźnie rosna, ale nadal w Polsce zarabiają 4-krotnie więcej <https://personnel-service.pl/ukraincy-nie-zrezygnuja-z-emigracji-pensje-w-ich-ojczyźnie-rosna-ale-nadal-w-polsce-zarabiaja-4-krotnie-wiecej/>

90\_ Інтерв'ю з експертами з питань трудової міграції. Європа без бар'єрів, 2021

91\_ Hein de Haas, Mathias Czaika, Marie-Laurence Flahaux, Edo Mahendra, Katharina Natter, Simona Vezzoli, María Villares-Varela | International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padr.12291>

92\_ Перекази від трудових мігрантів: поточна ситуація та оцінка перспектив. Національний банк України [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Transfers\\_from\\_migrant\\_workers\\_Tokarchuk\\_2020-06-03.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Transfers_from_migrant_workers_Tokarchuk_2020-06-03.pdf?v=4)

93\_ Дані НБУ [https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz\\_m.pdf](https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_m.pdf)

# IV. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УРЯДУ УКРАЇНИ ЩОДО ЗМІЦНЕННЯ ВІДНОСИН МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ ТА МОБІЛЬНОСТІ

Розроблено MOM Україна на основі рекомендацій висловлених в рамках експертних консультацій «Міграція в Україні: ситуація, виклики та перспективи співпраці з ЄС»

03 грудня 2020 року

## I. МІГРАЦІЯ ТА МОБІЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН УКРАЇНИ ТА ЄС. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

- Найпривабливішими напрямками для українських трудових мігрантів є держави-члени ЄС, зокрема, Німеччина, Польща, Чехія та Італія. Згідно з опитуванням Міжнародної організації з міграції (МОМ), 43% трудових мігрантів хотіли б працювати у Німеччині, а 35% – у Польщі (аналогічний показник у 2008 році становив 8%). Тим часом протягом останніх років привабливість ринку праці Російської Федерації суттєво знизилася: з 18% у

2011 році до 9% у 2019. Водночас на ринку праці ЄС, особливо у його східних державах-членах, де в останні роки серйозно не вистачає робочої сили, спостерігається попит на українських робітників<sup>94</sup>. Громадяни України входять до трійки найбільших груп негромадян Євросоюзу, що проживають і працюють на його території. Згідно з даними служби Eurostat, у 2018 році українці отримали найбільшу кількість робочих дозволів у ЄС, абсолютна більшість яких (80,4%) була видана Польщею.

- У Європейському союзі Україну дедалі більше асоціюють з трудовою міграцією. Якщо у 2015 році українці асоціювалися з трудовою міграцією лише у 2% респондентів відповід-

<sup>94</sup> У звіті Європейської комісії про демографічне майбутнє Європи, як і у багатьох інших звітах, зазначається, що до 2050 року ЄС знадобиться 50 мільйонів іммігрантів або більше, щоб подолати очікуваний дефіцит на ринку праці, насамперед через демографічні трансформації.

<sup>95</sup> Міграція в Україні: цифри і факти 2019 ([http://ukraine.iom.int/sites/default/files/iom-ukraine\\_facts-ukr\\_2019.pdf](http://ukraine.iom.int/sites/default/files/iom-ukraine_facts-ukr_2019.pdf))

<sup>96</sup> Вплив трудової міграції на українську економіку, обговорення, квітень 2020 р

них опитувань у державах-членах ЄС, то у 2020 ця асоціація стала третьою за частотою згадувань: про неї говорили 10,3% респондентів. Таким чином, можна говорити про дедалі більше визнання тенденції трудової міграції з України до ЄС.

- 

Вплив міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні різносторонній і складний. Обсяг переказів, наприклад, можна віднести до позитивних аспектів: згідно з даними Світового банку, у 2019 році Україна отримала 16 мільярдів доларів переказів, що дорівнює 10% ВВП країни. Ці гроші допомагають Україні долати бідність, надають сім'ям мігрантів розширений доступ до медицини й освіти, а також розвивають країну. Крім того, зовнішня міграція зменшує тиск на внутрішній ринок праці: якби українці не виїжджали за кордон, рівень безробіття був би на 36,7% вище нинішнього показника<sup>95</sup>. Завдяки міграції Україна також отримує нові навички й технології, посилюючи знання ("brain gain") та обмінюючись знаннями ("brain exchange"). Однак для того, щоб максимізувати зазначені переваги, потрібно добре продумати відповідні закони та регулювання, а також створити більш привабливе бізнес-середовище. На цьому наголошує низка стейкхолдерів, зокрема, міжнародні бізнес-асоціації, представники діаспори, самі мігранти та інші зацікавлені сторони.

- 

Для посилення міграційного управління в Україні потрібно враховувати такі фактори:

- о

Надзвичайно важливо посилити захист трудових мігрантів. За оцінками МОМ, у період із 2017 по 2019 рік 49 тисяч українців постраждали від торгівлі людьми. Ще 21% населення – вразливі до ризиків торгівлі людьми або шахрайства під час працевлаштування. Відколи напрямки української трудової міграції перео-

рієнтувалися з Російської Федерації до ЄС, МОМ фіксує зростаючу кількість українців, які постраждали від торгівлі людьми та експлуатації у країнах ЄС, особливо у Польщі, яка є основною країною призначення у ЄС для трудових мігрантів з України. Шукаючи роботу за кордоном, українські мігранти звертаються до друзів і родичів, часто працюють на безконтрактній основі, що робить їх потенційними жертвами обману, насилля, експлуатації та торгівлі людьми.

- о

Згідно з даними Державної служби статистики України, лише 27% українців за кордоном працюють відповідно до своїх кваліфікацій. Таке становище викликає занепокоєння, адже це не тільки де-факто «втрата навичок», а й одна з причин, чому мігранти не інвестують у власну справу, коли повертаються додому<sup>96</sup>.

- о

Повертаючись на батьківщину, мігрантам — як сезонним, так і постійним — важко інтегруватися у переповнений ринок праці, який унеможлиблює пошук доступних альтернатив для саморозвитку та/або працевлаштування. Особливо це стосується молоді. Серед перешкод можна зазначити такі: відсутність схем працевлаштування, які враховують навички та досвід робітників і надають відповідні опції працевлаштування; відсутність механізмів визнання набутого мігрантами досвіду; відсутність механізмів заохочень для відкриття власної справи та інвестицій; відсутність громадського підходу до сталої реінтеграції у наявних ініціативах; відсутність систематичного підходу до надання мігрантам можливостей розвитку (тренінгів, розширення та оновлення навичок тощо).

- о

У деяких сферах працевлаштування, а також у місцевих громадах, не вистачає робочої сили, особливо кваліфікованої. Крім того, оскільки насамперед країну покидає працез-

датна молодь, великомасштабна імміграція такого роду призводить до зростання залежності одних соціальних груп від інших, адже в середньому місцеве населення старше, зі значною часткою осіб пенсійного віку. Для уряду це додатковий тягар, адже йому потрібно шукати кошти для підтримки місцевого населення при обмежених податкових надходженнях.

## II. ПРІОРИТЕТНА ТЕМАТИКА ДЛЯ ПЕРЕГОВОРІВ З ЄС

### МІГРАЦІЯ ТА РОЗВИТОК

Міграція та мобільність громадян України в країни ЄС найімовірніше продовжиться і очікувано зростатиме, щойно скасують обмеження, запроваджені через пандемію. Це обумовлено як негативним впливом коронавірусу на ринок праці України, так і високим попитом на робочу силу у державах-членах ЄС, особливо у секторах, залежних від сезонної праці (харчова промисловість, сільське господарство та туризм). Для України **сезонна трудова міграція** залишається критично необхідною, адже вона впливає на скорочення бідності та суттєво сприяє національній економіці. У постпандемічних умовах трудова міграція, відповідаючи на кадрові потреби у країнах ЄС, може створити нові засоби для існування та можливості для заробітку для мігрантів, та зменшити тиск на український ринок праці. Варто посилити циклічні міграційні потоки, які зменшують ризик «відтоку мізків та навичок», звернути увагу на розвиток навичок і віднайти взаємовигідні рішення, які враховують потреби кваліфікованої робочої сили в Україні і в державах-членах ЄС. Наприклад, можна розробити програми партнерства з мобільності навичок між Україною

та зацікавленими державами-членами ЄС. При розробці запропонованої програми мобільності варто враховувати не тільки досвід втілення подібних програм між ЄС та країнами Східного партнерства, зокрема Вірменії, Молдови та Грузії, а і контекст Поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) між Україною та ЄС.

Як Україна, так і ЄС могли б стати бенефіціарами положень, зазначених у Пакті про міграцію та притулок. Наприклад, Пулу талантів ЄС (EU Talent Pool) — ініціативи із залучення кваліфікованої робочої сили, яка хоче переїхати до ЄС, відповідно до потреб місцевих роботодавців. Сторони також могли б розглянути співпрацю з інших форматів мобільності, наприклад, обмін студентами та професіоналами, а також програми підготовки.

Через пандемію коронавірусу сторонам варто докласти додаткових зусиль для захисту трудових мігрантів. Безпеку українських трудових мігрантів при працевлаштуванні за кордоном необхідно забезпечити протягом всього циклу роботи: від стадії працевлаштування до моменту повернення до України.

**Повернення мігрантів та інвестиції.** Згідно з даними Світового банку, у регіоні Європи і Центральної Азії Україна є найбільшим отримувачем грошових переказів, які досягнули 10% ВВП держави у 2019 році. Водночас мігранти привозять в Україну не тільки гроші, а й набуті навички та досвід. Попри це, в Україні практично відсутні програми, які б надали можливість розвивати набуті навички і заохочували мігрантів чи діаспору вкладати гроші в країну. За даними Національного банку України, 49% переказів із-за кордону отримується у неофіційний спосіб (як готівкою, так і товарами)<sup>97</sup>. Особливо великі обсяги переказів надходять в Україну з Польщі та Чехії (92 і 94% відповідно). Враховуючи ці обставини, потрібно створити як сприятливе бізнес середовище, так і механізми для інвестицій і заохо-

чення тимчасового повернення кваліфікованих громадян. Такі заходи сприятимуть економічному розвитку України, зокрема, шляхом підвищення внутрішнього виробництва та експорту, а також торгівлі з ЄС. Завдяки своїм навичкам, знанням, експертизі, а також фінансовим ресурсам, українські трудові мігранти можуть мати суттєвий вплив на процес економічного відновлення країни. За рахунок зазначених ініціатив також можна зменшити негативний вплив «відтоку мізків/навичок» та посилити здатність держави протистояти наслідкам, пов'язаним із зростанням міграції, старінням робочої сили та скороченням населення та їх сумарним впливом на економіку та ринок праці країни. Також необхідно створити форми фінансового заохочення, зокрема, пакети стимулів, програми перекваліфікації та ініціативи, спрямовані на створення робочих місць, які відповідають навичкам мігрантів, що повертаються, та враховують потреби внутрішнього ринку праці. Крім цього, потрібно створити форми заохочення стартапів і посилити фінансування малих та середніх підприємств, а також надати малому і середньому бізнесу доступ до спрощених форм фінансування та нарощення потенціалу, особливо у сфері ІТ, для адаптації бізнесу на тлі пандемії коронавірусу.

**Як мігрантам, що повертаються**, так і сезонним мігрантам, які не мають змоги поїхати на заробітки, а також членам їхніх сімей, потрібно надати можливості для заробітку у місцевих громадах. Слід просувати (на добровільних засадах) використання заощадження та/або переказів мігрантів у продуктивний спосіб, зокрема за рахунок запровадження відповідних програм та стимулів. Щоб створити нові робочі місця, зокрема для повернення кваліфікованої робочої сили, варто розробити

спеціальні програми з фінансування маломасштабних інфраструктурних проєктів та проєктів розвитку громади.

Крім того, потрібно надати різним категоріям населення ширший доступ до внутрішнього та європейського ринку праці шляхом використання допомоги ЄС для реформи системи професійно-технічної освіти та підготовки кадрів в Україні. Визнання навичок (як мігрантів, що повертаються в країну, так і тих, хто планує поїхати) має стати легшим після гармонізації Національної рамки кваліфікацій з Європейською рамкою кваліфікацій<sup>98</sup>.

**Молодь.** У межах будь-якої співпраці України та ЄС із запобігання небезпечній міграції та максимізації позитивного впливу врегульованої міграції на розвиток країни особливо увагу варто приділити молодим репатріантам. За даними Державної служби статистики України, у 2019 році приблизно 280 тисяч молодих осіб (як жінок, так і чоловіків) поїхали з країни шукати кращі можливості за кордоном для себе і своїх сімей. Такий відтік молоді насамперед шкодить громадам, які втрачають соціальну динаміку і якість суспільного життя, що ставить під загрозу їхню згуртованість та здатність протистояти майбутнім соціальним та економічним викликам. Через обмеження, запроваджені урядом для боротьби з пандемією коронавірусу, велика частка цієї молоді (зокрема, громадяни, які покинули країну до початку пандемії, студенти та молоді професіонали) повернулася в країну і найближчим часом навряд чи виїде з неї. Для уряду такий збіг обставин – унікальна можливість інвестувати у молодь та залучити її до суспільного життя, отримуючи користь від навичок, знань та досвіду, набутого за кордоном. Водночас варто враховувати, що повернення такої суттєвої кількості людей може призвести до

<sup>97</sup> Там само.

<sup>98</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/519-2020-%D0%BF#Text>

зростання соціального невдоволення, напруження на місцях та інших негативних процесів. У результаті скорочення джерел потенційного доходу, високого рівня безробіття, перенавантаження соцпослуг та відсутності надійного соцзахисту навантаження на молодь та найуразливіші групи населення зросло. У них може майже не залишатися вибору, окрім негативних стратегій адаптації та небезпечних механізмів пошуку роботу за кордоном.

**Зв'язок із діаспорою:** Завдяки своїм соціально-економічним зв'язкам, а саме розвитку і передачі навичок, торговим мережам та інвестиціям, громади мігрантів за кордоном і діаспора можуть відігравати важливу роль у розвитку приватного сектору в Україні. Для забезпечення ефективної взаємодії та взаємовигідних результатів для України та держав-членів ЄС варто зміцнити інституційні структури та мережі діаспори та мігрантів. Окрім того, залучення ЄС для підтримки діаспори може сприяти ефективному впровадженню Поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС (ПВЗВТ) – можливість, яку поки що ані вивчено, ані використано.

## **ПРИКЛАД УСПІШНОГО ДОСВІДУ:**

**Угоду про вільну торгівлю між Канадою та Україною (CUFTA)** було підписано 11 липня 2016 року. Українська діаспора в Канаді відіграла значну роль у розробці та впровадженні CUFTA.

Проект канадсько - української підтримки торгівлі та інвестицій (CUTIS) (2016 — 2021), що фінансується урядом Канади та розроблявся разом з діаспорними організаціями Канади, зокрема UWC (міжнародний координаційний орган громад української діаспори), направлений на розширення українського

експорту до Канади та заохочення канадських інвестицій в Україну. Починаючи з 2016 року, об'єми двосторонньої торгівлі та інвестицій суттєво зросли. Так, за даними Державної служби статистики України, у 2020 році загальний обіг товарів та послуг між Україною та Канадою становив 406 млн доларів США:

- Сукупна вартість експорту з України до Канади в результаті проєктної діяльності станом на 30 вересня 2019 року становить 2 187 219 доларів США.

- Сукупна вартість інвестицій з Канади в Україну, що було забезпечено завдяки проєкту станом на 30 вересня 2019 року, становить 285,75 млн доларів США.

## **БЕЗПЕЧНА ТА ДОБРЕ ВРЕГУЛЬОВАНА МІГРАЦІЯ**

**Захист мігрантів:** Швидке зростання трудової міграції супроводжується зростаючими ризиками неетичного найму робітників, не врегульованої зайнятості та погіршенням умов праці робітників. У найгірших випадках трудові мігранти стають жертвами торгівлі людьми та експлуатації, а в таких кризових ситуаціях, як поточний спалах пандемії, вразливість мігрантів ще більше зростає. Залежність від неофіційних посередників лише посилює вразливість низько кваліфікованої робочої сили. Згідно з опитуванням домогосподарств, проведеним Державною службою статистики України, 76% українських трудових мігрантів знайшли роботу за кордоном, використовуючи неформальні канали. Водночас 62% опитаних працювали без трудового договору.

Щоб підтримати трудових мігрантів, уряду потрібно посилити їхній захист уже на стадії працевлаштування, а також зміцнити нормативну базу, що регулює діяльність кадрових агентств для забезпечення етичної практики працевлаштування та захисту мігрантів. Також необхідно проінформувати мігрантів щодо правил безпечної міграції та пошуку допомоги у разі, якщо вони опинилися у складній ситуації або ж постраждали від шахрайства (як на стадії працевлаштування в Україні, так і під час перебування за кордоном). Для надання послуг подібного характеру варто залучити організації діаспори<sup>99</sup>, яким, як правило, довіряють і вважають їх надійними й ефективними.

Для посилення захисту робітників на стадії працевлаштування, а також під час перебування у країні призначення, слід посилити зв'язок між асоціаціями роботодавців в Україні та ЄС. Нарешті, потрібно зміцнити інститути як в Україні, так і в ключових країнах призначення для допомоги мігрантам, постраждалим від торгівлі людьми, експлуатації, жорстокого поводження та домашнього насильства в країнах ЄС та в Україні.

**Соціальний захист трудових мігрантів:** Надзвичайно важливо посилити механізми соціального захисту трудових мігрантів, надаючи їм доступ до «переміщених» прав на соціальне забезпечення, зокрема, доступу до медицини та пенсій. Для реалізації даних ініціатив потрібно провести переговори щодо схем трудової міграції, а також підписати двосторонні угоди про соціальне забезпечення з основними країнами, зокрема і з державами-членами ЄС, де перебуває найбільша кількість українських трудових мігрантів.

**Управління кордонами:** Оскільки Україна – найбільша держава, з якою у ЄС сухопутний кордон, обом сторонам критично необхідно, щоб міграція та управління кордонами відповідали стандартам ЄС у сфері боротьби з нерегульованою мігра-

цією та міжнародною злочинністю, включно з протидією торгівлі людьми та контрабанді товарів. До того ж посилений прикордонний контроль зміцнює нацбезпеку. Протягом кількох років МОМ і ЄС тісно співпрацювали над вдосконаленням практики управління кордонами, підтримуючи національні прикордонні структури у процесі їх перетворення на більш професійні, прозорі та повністю підзвітні правоохоронні служби. Потенціал України при розробці та вдосконаленні реалізації Національної стратегії інтегрованого управління кордонами (ІУК) вдалося посилити шляхом використання новітніх технологій і рішень, створених у рамках проєкту Європейського Союзу «Зміцнення підтримки управління міграцією та притулком в Україні» (IMMIS), що реалізується МОМ. Цей проєкт, серед іншого, забезпечив можливість автоматизованого онлайн обміну даними між державними органами, задіяними в питаннях управління міграцією та кордонами. Однак процес реформи на цьому не завершується. Сторонам потрібно докласти більше зусиль для імплементації стратегії ІУК і подолання викликів, пов'язаних із шахрайством із проїзними документами та іншими формами міжнародної злочинності. Для цього слід і далі вдосконалювати механізми ідентифікації осіб на підставі їх біометричних даних, а також більш широко застосовувати можливості систем аналізу попередньої інформації про пасажира (паспортні дані, маршрут пасажира та інш.)(API/PNR) та автоматичного розпізнавання номерних знаків (ANPR) у всіх правоохоронних органах.

МОМ і надалі підтримуватиме уряд у процесі вдосконалення прикордонної інфраструктури та технічного обладнання, що використовується для прикордонного контролю. Також вона сприятиме прозорості та підзвітності всіх міграційних та прикордонних органів, зокрема, використовуючи технічну допомогу для втілення внутрішніх реформ, спря-

мованих на боротьбу з корупцією.

**Також варто було б розробити шляхи інтеграції питання мобільності людей у торгівлі відносини між Україною та державами-членами ЄС. Зокрема у контексті Поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі.** Це можна зробити за допомогою:

- полегшення пересування осіб через кордон шляхом ефективного управління кордонами;
- детального розгляду питань охорони здоров'я, торгівлі та транскордонної мобільності населення;
- включення до порядку денного гендерних питань та захисту вразливих груп, включно з транскордонними торговцями;
- розширення прав і можливостей транскордонних торговців;
- гуманітарної відповіді – сприяння транскордонній торгівлі в часи міграційної кризи;
- безпеки на кордонах – забезпечення добросовісного руху товарів та людей.

Для відносин України та ЄС **дані та дослідження міграції та мобільності** відіграють ключову роль. Через відсутність точних даних та статистики про українських мігрантів та інші мобільні групи населення в країнах ЄС, складно повністю сформувати їх соціально-економічний профіль і це може перешкоджати спробам переговорів про партнерство з питань мобільності для громадян України з країнами ЄС. Покращити ситуацію можна шляхом розширення Міграційного профілю України<sup>100</sup>. Державам-членам ЄС

варто надалі підтримувати зусилля України щодо збору та обробки даних про становище її громадян на території ЄС за участі діаспори, яка взаємодіє з українськими трудовими мігрантами. Наявність точних та своєчасних даних про міграцію відіграє вирішальну роль при формуванні політики, що засновується на фактичних даних, зокрема, для розробки законодавчих ініціатив та оперативних заходів у сфері міграції. Особливо важливими дані будуть для розуміння впливу пандемії на мобільність та міграцію населення (та на добробут мігрантів), а також вплив останньої на соціально-економічний розвиток країни.

### **ІІІ. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УРЯДУ УКРАЇНИ ДЛЯ ПОСИЛЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ В КРАЇНІ**

- Для посилення міжвідомчої координації міграції в Україні **потрібен згуртований та цілісний підхід до розробки та управління міграційною політикою**, який дозволив би максимізувати переваги міграції, зокрема, для сталого розвитку країни, мінімізувати недоліки та наблизити українські практики до міграційної політики ЄС та міжнародних стандартів. Для цього потрібно залучати як зовнішніх, так і внутрішніх стейкхолдерів. На сьогодні питаннями міграції займаються кілька міністерств. Попри те, що у сфері міграції існують координаційні органи, які забезпечують узгодженість горизонтальної політики, міжвідомчі наради проводяться нерегулярно і ситуативно<sup>101</sup>. Оскільки міграція є наскрізним явищем, дотичним до багатьох сфер політики, у координації процесу мають брати участь низка учасників. Водночас залучення різних урядових структур посилить реалізацію *Стратегії держав-*

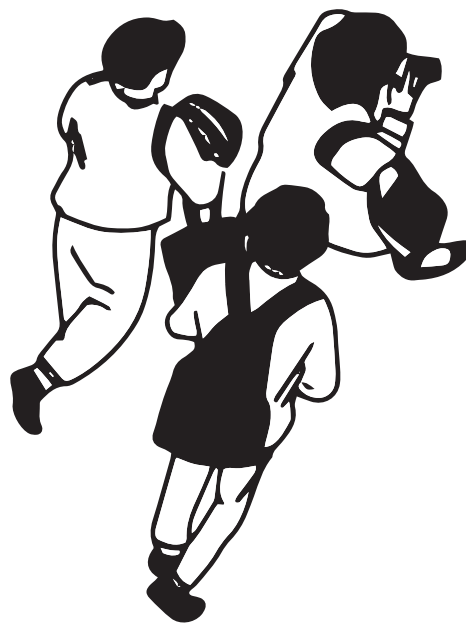


ної міграційної політики України та сприятиме включенню міграційних питань до основних державних планів розвитку та стратегічних планів України. Тож потрібно створити міжвідомчі механізми координації та проводити регулярні консультації між усіма відповідними міністерствами та іншими стейкхолдерами, які працюють у сфері міграції, а також займаються суміжними питаннями, зокрема, непрофільні агентства.

- **Співпраця та партнерство.** Пандемія коронавірусу посилила наявні систематичні проблеми, які вимагають ретельного розгляду, адже міграційний рух поволі відновлюється. Шляхом двостороннього та багатостороннього співробітництва та обміну досвідом із ключовими країнами призначення можна зміцнити державний підхід до управління міграцією і посилити захист прав та безпеки українських трудових мігрантів з моменту працевлаштування та до етапу повернення.

- **Комунікація.** В українському суспільстві міграція часто сприймається як загроза, і докладаються зусилля, щоб змінити тенденцію, без очевидного успіху. Замість фокуса на негативних міграційних наративах варто підійти до ситуації збалансовано, визначивши як можливості, так і ризики та шляхи їх мінімізації. Проводячи заходи з розвитку потенціалу та інформаційні сесії про міграцію для представників різних рівнів та суб'єктів влади, можна створити спільну платформу для ефективної комунікації, а також посилити вплив перевірених джерел на ставлення до мігрантів та риторику навколо теми міграції, впливаючи на міграційну політику та програми. Також варто посилити механізми діалогу з громадянським суспільством, міжнародною спільнотою, приватним сектором, науковими колами, мігрантами та діаспорою. Такі заходи забезпечать більш

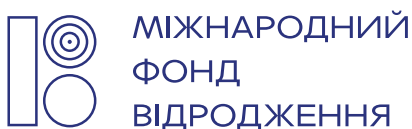
уніфікований підхід до проблеми, створять загальне розуміння ключових питань міграції та підвищать обізнаність про зв'язок міграції з іншими сферами врядування.



**100** MOM має великий досвід надання допомоги урядам у всьому світі в підготовці щорічних та розширених міграційних профілів, які є ключовими інструментами для розробки політики, що базується на фактичних даних, у сфері міграції та мобільності.

**101** Приклад управління міграцією: Україна (<https://migrationdataportal.org/sites/default/files/2019-04/Migration%20Governance%20Profile-%20Ukraine.pdf>)

Публікацію підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проєкту «Вивчення та пошук актуальних інструментів урегулювання трудової міграції з України в умовах пандемії COVID-19». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

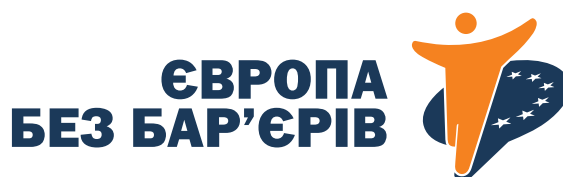


## ІНФОРМАЦІЯ ПРО ФОНД

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших українських благодійних фундацій, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 200 мільйонів доларів США. Фонд заснований філантропом Джорджем Соросом і є частиною міжнародної мережі Фундацій відкритого суспільства (Open Society Foundations).

**Сайт:**  
[www.irf.ua](http://www.irf.ua)

**Facebook:**  
[www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)



## ПРО ОРГАНІЗАЦІЮ

«Європа без бар'єрів» - заснований у 2009 році український аналітичний центр, який базується в Києві та займається колом питань, пов'язаних із мобільністю, зокрема управління міграцією та кордонами. Діяльність організації спрямована на реалізацію права людини на свободу пересування та підтримку суспільно значущих реформ у сфері європейської інтеграції, верховенства права, протидії дискримінації, міграційної політики, транспорту.

**Електронна версія публікації -**  
<https://europewb.org.ua/trudova-migracija/>



