



# Протекціонізм трудової імміграційної політики в Україні: необхідність чи самовпевненість?

Катерина Зарембо

Сьогодні політика України щодо працевлаштування іноземних громадян не відповідає європейським стандартам, при цьому її взагалі немає на порядку денному політиків, експертів і журналістів. Обмін досвідом "удома" — тобто залучення іноземних фахівців до українського ринку праці — не є поширеною практикою, а суспільні настрої не вказують на таку необхідність. Отже, питання якісного механізму працевлаштування іноземних спеціалістів в Україні мало кого цікавить.

Набагато більше суспільної уваги має, наприклад, питання візового режиму, який Євросоюз зберігає щодо України. Проте зауваження, які часто можна почути щодо непаритетного характеру візової політики України стосовно громадян Євросоюзу, виправдані тільки тоді, коли йдеться про короткострокове перебування українців в ЄС. Якщо термін перебування перевищує 90 днів, громадянам ЄС так само необхідно отримати українську візу в установленому порядку.

Відсутність суспільного інтересу до питання легального в'їзду та працевлаштування іноземців в Україні не виправдана. Опитування, проведене компанією Headhunter 2009 року, засвідчило, що кожна восьма українська компанія планує пошук фахівців за кордоном. До того ж йдеться не про вихідців з країн третього світу, а про громадян Росії, Польщі, Білорусі, Німеччини та США.

За результатами дослідження McKinsey 2009 року, продуктивність праці українця в шість разів поступається відповідному показнику його американського колеги і втричі — російського. Отже, українському бізнесу варто замислитися про перспективу залучення іноземних працівників.

Зрештою, не секрет, що громадяни Європейського Союзу можуть вільно пересуватися та працювати в будь-якій з 27 держав-членів. Прямуючи до зони вільної торгівлі з ЄС, Україна так само зіткнеться з тим, що пересування та працевлаштування людей буде вільним — не тільки для українців в ЄС, а й навпаки. Готуватися до цього треба завчасно.

## Схід і Захід разом: імміграційний досвід сусідів

На противагу Україні тема імміграції в Європі вкрай актуальна. Країни Євросоюзу сукупно приймають більш як мільйон іммігрантів щороку і навчилися використовувати це задля свого економічного зростання. Розглянувши приклади трьох груп країн із різним ступенем розвитку, можна побачити приклади сприйняття цього явища та ефективного управління ним.

### *Приклад ЄС: історія успіху*

В Європейському Союзі вже давно усвідомили, що імміграція — це ресурс, який треба ви-

користовувати. Незважаючи на те, що університети Великої Британії, Німеччини та Франції одні з найкращих у світі, європейські експерти визнають, що економіці Євросоюзу не вистає висококваліфікованих фахівців<sup>1</sup>. Особливо це стосується сфери комп'ютерних технологій, бізнесу та медицини. Вихід із такої ситуації європейська спільнота вбачає у запровадженні так званої блакитної карти<sup>2</sup>, яка дозволяє професіоналам з третіх країн перебувати в будь-якій державі — члені ЄС впродовж двох років за умови, що вони знайшли там робоче місце. Оплата такої праці має бути мінімум втричі більшою за мінімальну, а працедавець має гарантувати, що цю посаду іноземець обійматиме щонайменше рік.

Така практика є не першим кроком до уніфікованої міграційної політики в Союзі. 2008 року Франція запропонувала "Імміграційний пакт", який, утім, не знайшов підтримки серед усіх членів ЄС. Саме принцип селективності, застосований в "Імміграційному пакті" і спрямований на відбір найкращих, відтворено в блакитній карті.

Наразі рішення у сфері міграційної політики досі зосереджено на національному рівні, і тут так само застосовується політика відбору. Найселективнішою зараз є Німеччина, яка відкрила двері для некваліфікованих імігрантів іміграційним актом 2005 року, полегшивши в'їзд та умови перебування в країні тим, хто має дуже добрі професійні якості. Зокрема висококваліфіковані працівники одразу після прибуття до країни отримують дозволи і роботу, і на постійне проживання.

### *Іноземні працівники – не розкіш*

Цілком зрозуміло, чим приваблюють іноземних працівників розвинені країни. Однак чи могла

б країна, яка за розвитком поступається іншій, привабити до себе її фахівців? Відповідь — так.

Прикладом цього стали країни Центральної та Східної Європи, рекордсмен серед яких Чехія — до вступу у Європейський Союз. 1998 року в Чехії частка імігрантів у загальній кількості працівників становила 2,4%, що більше за частку іноземців серед населення (2%)<sup>3</sup>. Такі цифри були еквівалентними відповідним рівням у державах — членах ЄС. І це відбувалося в той час, як рівень безробіття в Чехії сягав 15%.

Секрет успіху складався з кількох інструментів, спрямованих на залучення і західноєвропейських спеціалістів, і працівників з третіх країн. Найголовнішим стимулом, який чехи могли запропонувати своїм західним сусідам, була вартість життя в державі та спрощені іміграційні правила. Таким чином, отримуючи таку саму платню, як і у своїй рідній країні, західноєвропейці могли заощадити більше.

Другою частиною експерименту став чеський проект "Вибір кваліфікованих іноземних працівників"<sup>4</sup>, який працює з 2003 року і був продовжений 2008 року. Він спрямований на громадян 51 держави, зокрема Канади, США та Нової Зеландії, які мають вищу освіту, працездатний вік і можуть легко інтегруватися в чеське суспільство. Таким особам проект пропонує отримання дозволу на постійне проживання вже через 1,5 року після того, як учасник знайшов та отримав легальне місце роботи в Чеській Республіці.

Такий проект не єдиний у країнах Євросоюзу. Проте його унікальність полягає в тому, що початок його відбувся ще до моменту вступу Чехії в ЄС — тобто тоді, коли країна стояла на порозі економічного потрясіння та свідомо ризикувала загострити ситуацію на ринку праці.

<sup>1</sup> У зв'язку із цим 13 квітня 2010 року Суд Європейських Спільнот дозволив європейським університетам впроваджувати квоти для іноземних студентів, якщо таке рішення необхідне для забезпечення здоров'я європейських громадян (наприклад на медичних факультетах).

<sup>2</sup> Директива Ради ЄС 2009/50/ЄС. Держави — члени ЄС зобов'язуються увідповіднити своє законодавство Директивам до 19 червня 2011 року.

<sup>3</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development (2001). *Migration Policies and EU enlargement. The Case of Central and Eastern Europe.*

<sup>4</sup> <http://www.imigracecz.org/?lang=en&article=home>.

### Економічні переваги залучення працівників з-за кордону

1. Заробітна плата іноземних працівників – джерело сплати податків до державного бюджету.
2. Кваліфікований іноземний працівник здатен створити більш як одне робоче місце, яким зможе скористатися місцеве населення.
3. Іммігранти-фахівці з вищою освітою сприяють економічному розвитку та розвитку знань у країні.
4. Інвесторам необхідні кваліфіковані працівники.
5. Кваліфіковані працівники не конкурують між собою та з національними фахівцями, оскільки дозвіл на працевлаштування видає відповідне Бюро з працевлаштування, враховуючи ситуацію на ринку.

Цього не сталося з двох причин. Самі чехи визнають низку економічних переваг залучення іноземних працівників.

По-друге, незважаючи на привабливість пропозиції, за перші чотири з половиною роки проекту Чеській Республіці не вдалося навіть заповнити наявні квоти – з можливих 3 500 працівників до Чехії в'їхало тільки 888<sup>5</sup>. До того ж на той час Чехія вже стала членом Європейського Союзу.

Таким чином, очікування, що за відповідних можливостей країну заповнить надлишкова робоча сила, не виправдалися. Тим більше, що багато членів ЄС, які мають подібні програми, висувають до кандидатів жорсткі умови. Так, Нідерланди вимагають, щоб у потенційного іммігранта був диплом магістра акредитованого голландського вишу або університету, який входить до рейтингу 150 найкращих за Higher Education 2007 list або Academic Ranking of World Universities 2007, розроблений університетом Jiao Ton Shanghai University.

<sup>5</sup> <http://www.workpermit.com/news/2008-01-29/czech-republic/foreign-worker-project-failing-attract-non-european-union-skilled-labor.htm>.

### Приклад східного сусіда: урок чи загроза?

Міграційну політику, схожу на європейську, поділяють не тільки на Заході. Російське Міністерство економічного розвитку наразі готує пропозиції про поліпшення інвестиційного клімату, а саме спрощення в'їзного режиму для іноземців<sup>6</sup>. На порядку денному – скасування квот на дозвіл на роботу та запрошень на в'їзд, а також дозволів від центру зайнятості на залучення іноземних фахівців і схвалення їхнього приїзду.

Російська Федерація так само, як і Україна, довго розглядала імміграцію як негативне явище, проте за останнє десятиліття така політика еволюціонувала в позитивному для іноземців напрямі. Ключова причина такої зміни – демографічна ситуація в країні, за якої імміграція стала життєво необхідною для поповнення людських ресурсів. Проте, незважаючи на найгострішу необхідність збільшення кількості населення або принаймні збереження її на стабільному рівні, згідно з новими законодавчими обмеженнями перевага надається молодим та освіченим людям, вже інтегрованим у російське суспільство через навчання або професійну діяльність<sup>7</sup>.

Не варто розглядати російські кроки щодо поліпшення імміграційної політики тільки як загрозу для українського ринку праці. Радше такий досвід має стати стимулом для аналізу перспектив ефективної імміграційної політики, для якої Україна має і ресурси, і передумови.

### Український досвід: концептуальні настрої в хащах законодавства

Регульована трудова імміграція може бути потужним чинником національного розвитку, зокрема у сфері економіки та демографії, проте це питання досі залишається в Україні поза увагою.

<sup>6</sup> <http://www.hrc.com.ua/content/news/index.php?news=5590>.

<sup>7</sup> Малиновська О.А. "Міграційна політика Російської Федерації: сучасні підходи та уроки для України". – К.: Демографія та соціальна економіка, 2006. – <http://www.niisp.gov.ua/content/articles/files/malinovskaya-migr-571d1.pdf>.

Стратегія демографічного розвитку України, розроблена на період 2006 – 2015 років, містить особливо цікаву позицію. У документі зазначено, що для підтримання рівня населення на позначці 47 мільйонів, країні потрібно 300 тисяч мігрантів щороку. Утім, ідеться про мігрантів з країн третього світу. Навіть більше, стратегія зазначає, що "прибуття великої кількості мігрантів призведе до порушення ментальної цілісності населення України та внутрішньої рівноваги суспільства". Рекомендації містять три заходи щодо створення умов роботи українців за кордоном (!), але жодного – щодо залучення іноземних фахівців. Таким чином, імміграцію сприймають як явище, апріорі ще гірше, аніж еміграція українців – отже її потрібно жорстко регулювати та викорінювати.

Варто зазначити, що трохи поміркованішою є Концепція державної міграційної політики<sup>8</sup> – загальний документ, ухвалений у першому читанні в лютому 2010 року. Одна з причин розроблення такої концепції – імміграційна політика інших держав, спрямована на активне залучення іноземної робочої сили. Утім, як саме цей феномен має впливати на українську державну політику – сприяти впровадженню такого досвіду чи намагатися втримати еміграційні потоки, – документ не зазначає. Натомість він визнає необхідність "повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу" іноземних громадян в Україні.

### *Країні потрібні космонавти... українські*

Сучасне законодавство України стосовно іноземців є надзвичайно обмежувальним і суперечливим. Імміграційні процеси до України відбуваються за квотами, категорії яких визначено Законом України "Про імміграцію". З них під визначення "економічна діяльність" потенційно підпадають три:

- 1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України;

- 2) висококваліфіковані спеціалісти і працівники, гостра потреба в яких відчутна для економіки України;

- 3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менш як 100 тисяч доларів США (квота необмежена).

Як вимірюється "гострота" потреби у працівниках, які належать до другої категорії, так само, як і їхня кваліфікація, закон не вказує. Ще химерніше визначено іншу категорію, що не підлягає квотуванню, – "особи, імміграція яких становить державний інтерес для України".

Утім, цими розмитими визначеннями навряд чи зловживають. Кабінет Міністрів України, який визначає квоти щороку, розпорядженням № 231 "Про встановлення квоти імміграції на 2010 рік" з усіх перелічених категорій тільки діячам науки та культури надав квоту 345 осіб (квоту для категорії інвесторів визначено необмеженою). Виявилось, що у висококваліфікованих працівниках держава гострої потреби не відчуває. Квоту на цю категорію не було використано жодного разу, починаючи з 2001 року, коли Закон України "Про імміграцію" набрав чинності.

Варто зазначити, що Закон України "Про імміграцію" поширюється тільки на тих, хто хоче приїхати або залишитися в Україні на постійне проживання. Таких, за даними Державного комітету статистики, 2009 року було 8,6 тис. осіб. Загальна кількість людей, які відвідали Україну з діловою метою, склала 741,9 тис. осіб, але вони підпадають під дію інших законів.

За наявної міграційної політики особливо вразливою групою іноземців, які хочуть працювати в Україні, є підприємці. Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" стверджує, що "іноземці та особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах". Тому теоретично такі особи не матимуть проблем із реє-

<sup>8</sup> [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/JF3X9-00A.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/JF3X9-00A.html).

страцією як суб'єкт підприємницької діяльності в Україні. Проте для в'їзду в Україну з діловою метою їм потрібні візи.

Фактично категорії віз, які дозволяють займатися в Україні трудовою діяльністю, є візи типу Б та ІМ-1. Візу типу Б оформлюють "особам, які в'їжджають в Україну як співзасновники спільних підприємств чи представники компаній (фірм, асоціацій) для здійснення контролю за виконанням контрактів або як консультанти від іноземних компаній (фірм, асоціацій), а також персоналу представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні". Для отримання такої візи необхідне запрошення працедавця в Україні, який, своєю чергою, має обґрунтувати необхідність використання праці іноземного працівника в державному центрі зайнятості. Візу ІМ-1 видають тим, хто в'їжджає в Україну задля працевлаштування та має дозвіл, оформлений Міністерством праці.

Таким чином, потенційні приватні підприємці, які хотіли б працювати в Україні без закріплення за певною іноземною компанією, не підпадають під жодну з цих категорій і фактично не можуть просити про відповідну візу.

Утім, деякі особи, а саме громадяни країн ЄС, Канади, США, Туреччини, Швейцарії та Японії, не потребують запрошення для отримання візи категорії Б. Таку візу, так само як і ІМ-1, видають тільки на рік і її треба подовжувати, якщо іноземець хоче залишитися в Україні довше. Для цього йому потрібно виїхати з України та звернутися до консульства України за кордоном.

Процедура працевлаштування іноземців в Україні була ускладнена Постановою КМУ від 8 квітня 2009 року, проте основний бюрократичний і фінансовий тягар ліг на працедавців.

### *Переваги рішучості і вади статус-кво*

Процедура працевлаштування іноземців в Україні складна, забюрократизована та часто мовно "непрóxідна" для іноземних працівників: се-

ред персоналу відділів паспортної реєстрації та міграційної роботи англійською володіють не всі. Утім, це не найбільша вада державної імміграційної політики.

Незважаючи на те, що європейська освіта в Україні вважається престижною<sup>9</sup>, випускникам європейських вузів неукраїнської національності держава не довіряє. Таким чином, як зауважує науковий директор Інституту Євро-Атлантичного співробітництва Олександр Сушко, держава не розрізняє якість професійної підготовки осіб, які в'їжджають в Україну для працевлаштування, і передбачає однакові процедури прибуття та перебування на території України для професора та особи без освіти.

Чи потрібно змінювати таку ситуацію згідно із закордонними зразками? Адже досвід одних, хай навіть і сусідніх, країн не завжди прийнятний для інших. Аргументом проти сприятливої державної імміграційної політики є високий рівень безробіття в Україні – 8,8% 2009 року – і рівень середньої заробітної плати, який є низьким порівняно з європейськими країнами.

Утім, як зазначено у Повідомленні Європейської Комісії Раді та Європейському Парламенту про імміграцію, інтеграцію та працевлаштування № 336 2003 року, прямого зв'язку між імміграцією та рівнем безробіття в країні не встановлено. Так само не має стояти на заваді і питання оплати праці. Відомо, що рівень заробітної плати у приватному секторі в Києві відповідає деяким східноєвропейським країнам. Навіть більше, певні категорії осіб, такі як викладачі, працюючи в Україні, отримують заробітну плату від того навчального закладу, який направив їх до країни. Таким чином, питання не в тому, чи має Україна привабливу фінансову перспективу для іноземців, а в тому, чи створено умови для їхнього комфортного перебування та плідної трудової діяльності в державі.

<sup>9</sup> Фонд Віктор Пінчука, який надає кошти талановитим студентам для навчання за кордоном, висуває до кандидатів вимогу бути прийнятим до одного з 200 університетів рейтингу Times Higher Education Review. З них 59 – університети країн ЄС.

На думку Максима Бороди, керівника програми "Соціальна економіка" Міжнародного центру перспективних досліджень, Україні було б цікаво привернути фахівців з деяких країн пострадянського простору, де стандарти освіти дають змогу здобути гідну кваліфікацію, проте рівень життя поступається українському. Прикладами таких країн є Вірменія, Киргизстан, Узбекистан та ін. Спорідненість культур цих країн з українською завдяки спільному історичному минулому, а також відсутність мовного бар'єра сприяли б інтеграції таких працівників в українське суспільство. Таким чином Україна не зіткнулася б з деякими інтеграційними проблемами, які переживають Франція чи Німеччина.

Для України, окрім вже названих економічних і демографічних переваг, імміграція висококвалі-

фікованих працівників означатиме і певні соціальні плюси: збільшиться кількість носіїв іноземних мов, поширюватиметься розуміння інших культур і країн. Зміни відбудуться і в зовнішній політиці: Україна поліпшить свій імідж демократичної держави та зміцнить міжнародні зв'язки.

Хоч би якими були стратегічні прогнози, визначити, чи потрібні Україні іноземні працівники і як вони можуть впливати на розвиток держави, можна тільки методом випробовування. Перш аніж робити радикальні зміни у законодавстві, Україна може провести експериментальний проект на зразок чеського або російського. Позитивні результати попередників дають підстави вважати, що для України цей досвід буде корисним для відповіді на майбутні виклики.

*Катерина Зарембо – аналітик МЦПД з питань зовнішньої політики.*

*"Європейські акценти" – щомісячне видання МЦПД, яке запроваджує дискусію з важливих питань європейської інтеграції України та політики ЄС стосовно України. Публікацію видано за підтримки Фонду аналітичних центрів Інституту відкритого суспільства (OSI).*