

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ**

DOI [https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15\(44\)-180-205](https://doi.org/10.32405/2522-9931-2021-15(44)-180-205)

УДК 354 : 331.5.024.5 : 334.021

**Дунаєв Ігор Володимирович,**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри економічної політики та менеджменту  
Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ  
при Президентіві України (м. Харків);  
директор ГО «Науково-дослідний центр економіко-правових рішень  
у сфері застосування технологій розподіленого реєстру».  
Київ, Україна.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>

[divon1@gmail.com](mailto:divon1@gmail.com)

**Костенніков Дмитро Михайлович,**

здобувач кафедри економічної політики  
та менеджменту Харківського регіонального  
інституту державного управління НАДУ при Президентіві України,  
начальник Головного управління  
Державної міграційної служби України у Сумській області.  
Суми, Україна.

[kostennikov1980@ukr.net](mailto:kostennikov1980@ukr.net)

### **ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ВИБІРКОВОЇ МІГРАЦІЇ ТА ПОДАЛЬШОЇ ІНТЕГРАЦІЇ ІНОЗЕМНИХ КВАЛІФІКОВАНИХ ПРАЦІВНИКІВ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Стаття пропонує авторську спробу поєднати відомі концептуальні рамки формування публічної політики щодо вибіркової міграції і наступної інтеграції іноземних кваліфікованих працівників з побудовою організаційних завдань щодо запровадження їх в Україні. Логіка розкриття матеріалу охоплює вирішення трьох взаємопов'язаних завдань: по-перше, уточнити ключові питання, що лежать в основі вибору політики вибіркової міграції, а саме управлінські підходи до цієї проблеми, засновані на попиті і пропозиції, політичний вибір між тимчасової і постійної міграцією та підбір трудових мігрантів; по-друге, визначити параметри державних стратегій по вибіркової міграції та інтеграції іммігрантів, які будуть корисні і для сучасної України; по-третє, визначити п'ять головних проблем інтеграції кваліфікованих іммігрантів і запропонувати п'ять головних заходів щодо їх

вирішення. Для цього використано такі методи дослідження: аналіз документів (у частині нормативно-правових актів, статистичних даних, матеріалів наукових досліджень); порівняльний метод; методи синтезу та індукції. Робляться висновки про те, що: (1) найважливішим контрастом в політиці міграції кваліфікованих фахівців є принципові відмінності між програмами міграції, заснованими на пропозиції з боку мігрантів, і програмами, орієнтованими на попит, де роботодавець є «стрижнем», але при цьому кількість виданих дозволів на роботу залежить від розрахованих потреб національного або локального ринку праці; (2) оскільки все більше кваліфікованих іммігрантів прибувають без пропозиції на працевлаштування, то питання про атестацію, визнання і підвищенні кваліфікації залишається актуальним, особливо щодо регульованих професій. Однак використання надлишкової кваліфікації як конкурентної переваги більш доречно при недостатньому знанні мови. Сучасний акцент на місцевий і регіональний рівень в інтеграційній політиці вже набув ефект для публічного управління: в Євросоюзі міста все частіше розробляють власну інтеграційну філософію; раніше традиційна ієрархічна модель «зверху вниз» розподілу коштів зі столиці на місця стає все менш прийнятною в нових умовах перегляду політики інтеграції мігрантів в багатьох європейських країнах. Оскільки в українському суспільстві як і раніше домінують анти-міграційні настрої, то оновлена державна політика могла б полягати у переломі цієї тенденції. Потрібна не проста роз'яснювальна робота, яка б проводилася і органами державної влади, і членами експертної спільноти. Пересічні українці повинні отримувати інформацію про корисну роль мігрантів в економічному і культурному розвитку України, огинаючи негативні стереотипи про проблемність і марність мігрантів. Для того щоб мінімізувати можливий конфліктний потенціал, пов'язаний з соціальними протиріччями від імміграції, українській державі потрібно зосередити увагу на викоріненні головної причини конфліктів – пом'якшення досвіду соціальної несправедливості, пережитої вразливими верствами населення, що часто виливається в агресію і стійке неприйняття.

**Ключові слова:** іноземні мігранти; кваліфікована робоча сила; державна політика; інтеграція мігрантів; багаторівневе врядування; модернізація; гуманізм на технологіях.

## **ВСТУП / INTRODUCTION**

У найближчі десятиріччя значення імміграції для України очевидно буде зростати, і особливо з огляду на очікувані тенденції демографічного розвитку. В Україні, «у зв'язку з вичерпанням потенціалу демографічного зростання, неминуче подальше зменшення загальної чисельності населення, перш за все працездатного віку» [1]. Це цілком укладається у світову тенденцію наростання дефіциту вітчизняної кваліфікованої робочої сили і повільним заміщенням її іноземними мігрантами. Дійсно, одним із сучасних багаторічних трендів в Україні, РФ і усіх розвинених країн світу є різке наростання браку кваліфікованої робочої сили, що має відбутися в найближчі два десятиліття, тому в'їзна імміграція розглядається як один із способів вирішення цієї проблеми.

Останніми роками більшість розвинених країн ввели політику, спрямовану на полегшення найму таких працівників, і лише пандемія COVID-19 ввела тимчасові обмежують корективи в неї, але зовсім не зняла її актуальність. Однак Україна, на відміну від країн ЄС, Туреччині та Росії, поки не визначилася з тим, як саме буде заміщати брак робочих рук. Як показала статистика за другу половину 2020 року [2], навіть через вимушено введені проти-епідеміологічні обмеження ЄС наші співвітчизники не поспішають залишатися в Україні і знову намагаються виїхати на роботу як мінімум до Польщі, яка наприкінці 2020 р. істотно послабила умови в'їзду і перебування для трудових мігрантів. Однак потрібно позначити це як лише частину більш широкої проблеми: як взагалі виникають робочі місця і дефіцит на працівників? За влучним висловом В. Ланового, «щоб виробництво відбулося, треба об'єднати робочу силу і капітал. Якщо країна має робочу силу, але немає капіталу, немає будівництва промислових об'єктів тощо, тоді робоча сила шукає, де є капітал, де є робочі місця. Ми самі собі чинимо таку шкідливу штуку – не створюємо в Україні виробничі, економічні, торговельні, транспортні, електронні об'єкти, і людям немає де працювати. Саме тут є корінь зла» [3]. Хоча дана стаття не акцентує на пошуку відповіді на цю велику проблему, однак у ній є важлива «шпарина» можливостей для держави: попри брак робочих рук належної якості для тих порівняно невеликої кількості робочих місць, що створюються в Україні, в Україну й дедалі будуть приїжджати тисячі іноземців з Азії та Африки на навчання, задля медичного лікування, задля возз'єднання своїх родин тощо. І одна з реальних відповідей на це питання – це вибіркова міграційна політика в Україну іноземної кваліфікованої робочої сили зі східних країн. І такої політики в Україні наразі бракує.

## МЕТА ТА ЗАВДАННЯ / AIM AND TASKS

**Мета** статті – поєднати відомі концептуальні рамки формування публічної політики вибіркової міграції і подальшої інтеграції іноземних кваліфікованих працівників з організаційними завданнями щодо запровадження їх в Україні.

Відповідно до зазначеної мети у статті поставлено такі три **завдання**:

по-перше, уточнити ключові питання, що лежать в основі вибору політики вибіркової міграції, а саме управлінські підходи до цієї проблеми, що засновані на попиті і пропозиції, політичний вибір між тимчасовою і постійною міграцією та підбір трудових мігрантів;

по-друге, визначити параметри державних стратегій щодо вибіркової міграції та інтеграції іммігрантів, які будуть корисні і для сучасної України;

по-третє, визначити п'ять головних проблем інтеграції кваліфікованих іммігрантів та запропонувати п'ять головні заходи для їх вирішення.

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ / THE THEORETICAL BACKGROUNDS

Формування міграційної політики України досі не завершено попри те, що низка законів (Закон України «Про біженців» та «Про імміграцію», спрямованих на регулювання імміграційних процесів), були прийняті понад 17 років тому. Лише наприкінці 2010 р. – початку 2011 р. діяльність держави в міграційній сфері дещо активізувалася. У 2011 р був прийнятий в новій редакції Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», в Закон України «Про імміграцію» в 2011–2012 рр. був внесений ряд змін. Після тривалого перебування в невизначеному статусі почалася фактична діяльність Державної міграційної служби, створеної на базі державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України і департаменту у справах біженців розформованого Державного Комітету з питань національностей і релігій. У липні 2017 р. була схвалена Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року [4], яка стала дуже важливим документом для Державної міграційної служби України. У контексті цієї стратегії [4] дана стаття пов'язана з виконанням двох її цілей: № 4 «Сприяти легальній міграції в Україну, узгодженій із соціальною політикою та економічним розвитком держави» і № 5 «Забезпечити успішну інтеграцію іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, в українське суспільство», – а й ідеологічно, і дещо змістовно виходить за межі їх реалізації, оскільки наявний світовий тренд до міграції умовного «сходу» і «півдня» на

умовний «захід» і «північ» набуває суттєвого посилення щороку.

Об'єктом дослідження є теоретико-методологічні аспекти формування публічної політики вибіркової міграції та подальшої інтеграції іммігрантів. У якості «іммігрантів» розглядаються особи іноземного походження, народжені за межами досліджуваної країни. В ході цього дослідження вони розглядаються як іноземці, так і натуралізовані іммігранти, однак основна увага приділяється першим.

Для цілей цієї статті характеристика «кваліфікований» з погляду освіти включатиме (1) попередній досвід успішної роботи іммігранта за фахом і (2) базову і повну середню, професійно-технічну і вищу (зокрема, еквівалент західної post-graduate) освіти, але може включати професійну, технічну або професійну кваліфікацію більш коротку тривалість, ніж ступінь бакалавра. Сюди входять багато технічних професій, згадані вище. Зазначене тут порогове значення є довільним, але приблизно відповідає вищій освіті, як це визначено в Міжнародній стандартній класифікації освіти.

*Інтеграція мігрантів* розглядається як двосторонній процес взаємного пристосування іммігрантів, з одного боку, і корінного населення країни – з іншого, результатом якого є отримання усіма рівних громадянських, соціальних і економічних можливостей.

Серед категорій мігрантів, на інтеграцію яких спрямовані заходи державних міграційних програм України, «основна увага приділяється біженцям і особам, яка потребує додаткового захисту, інші категорії мігрантів представлені менше» [1]. До того ж, всі мігранти, які не відносяться до біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, і зазвичай розглядаються у державних програмах як єдиний контингент.

Слід розрізняти два різних явища, що позначаються виразом «інтеграція мігрантів»: процес і політику. Інтеграція як процес є те, що відбувається спонтанно на рівні суспільства, а інтеграція як політика є сукупність адміністративних зусиль з боку держави. У цій статті акцентується на політиці.

## **МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH METHODS**

Методи дослідження: аналіз документів (у частині нормативно-правових актів, статистичних даних, матеріалів наукових досліджень); порівняльний метод; методи синтезу і індукції.

## **РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ / RESEARCH RESULTS**

Перед тим, як представити огляд параметрів політики вибіркової міграції та наступної інтеграції кваліфікованих мігрантів, буде корисно вказати на три

ключові питання, які завжди лежать в основі вибору політики.

1) *Системи, засновані на попиті і пропозиції*. Є два головні способи залучення кваліфікованих фахівців з-за кордону [5].

а) Перший спосіб заснований на запитах роботодавців, тобто на попиті всередині країни прибуття. За такого способу ініціатива з міграції виходить від роботодавця, який відчуває потребу в працівникові з певною кваліфікацією і вже якимось чином визначив такого претендента і виходить з пропозицією до міграційних служб своєї країни про дозвіл на роботу і проживання для майбутнього працівника. Запит, як правило, не є повністю безумовним, тобто він може залежати від певних рівнів мінімальної кваліфікації і заробітної плати та умов праці, встановлених міграційними правилами, а також може містити вимогу до роботодавця довести, що у країні немає іншого місцевого працівника, який міг би гідно заповнити вакансію. Найнятим таким чином кваліфікованим працівникам зазвичай дозволяється привести свою родину і приступити до роботи після прибуття. У цілому такий спосіб відноситься до ситуацій, коли приймаюча країна заявляє про свою готовність брати заявки на імміграцію безпосередньо від потенційних кандидатів, незалежно від конкретної пропозиції про роботу, хоча завчасна наявність такої інформації про вакансії може підтримати гідного мігранта. Такий підхід є дійсно поширеним серед розвинених країн, а кандидати оцінюються для допуску на основі особистих характеристик, які сприятимуть їхній інтеграції у місцевий ринок праці (знання мови, рівень освіти, вік, досвід роботи, наявність сім'ї в приймаючій країні). Кожній з характеристик присвоюються бали, і, відповідно, має бути перевищений певний мінімальний поріг, щоб кандидат був допущений чи запрошений як бажаний трудовий мігрант.

б) Другий спосіб заснований на пропозиції від мігранта і є елементом вільного обігу праці, за якого потенційні трудові мігранти переїжджають у країну призначення, щоб знайти нову роботу або заново влаштуватися на роботу, на яку вони були раніше перевірені і прийняті на роботу. Хоча це не регульована міграція, проте це не завжди «гра з нульовою сумою» (сума усіх виграшів дорівнює сумі всіх програшів) для країн і мігрантів. «Іммігрантські» системи, як правило, використовують «бальну оцінку», щоб визначити бажаність іноземця. Цей спосіб залучення кваліфікованих мігрантів вперше був введений в Канаді у 1967 р., згодом це перейняли Австралія у 1989 році, Нова Зеландія у 1991 році, Данія у 2008 році, Нідерланди у 2009 році тощо [5]. На практиці ж майже усі країни комбінують елементи систем, заснованих і на попиті, і на пропозиції, у

своїй міграційної політики, але, як правило, існує основна орієнтація на користь тієї чи іншої системи.

2). *Політичний вибір між тимчасовою і постійною міграцією.* Друга фундаментальна відмінність – це відмінність між «тимчасовою» і «постійною» міграцією, яка є елементом суто державної політики. Її умови не відносяться до можливості сторони контракту визначати тривалість дозволу на працю, що видається при в'їзді, або навіть до наміру мігранта або роботодавця залишитися, яке може відрізнятись від зазначеного у дозволі чи імміграційній заяві. Замість цього враховуються попередня згода приймаючої країни про перебування іммігранта в залежності від типу чи можливості продовження дозволу. Термін дії дозволу може залежати від терміну контракту на роботу, на яку трудовий мігрант наймається, але буде обмежений термінами, передбаченими у загальних правилах міграції. Усі розвинені країни мають свої програми тимчасової і постійної міграції, але лише деякі з них надають право на постійне проживання при в'їзді. У європейських країнах, Японії та Кореї [5] право на постійне проживання надається тільки після декількох років за дозволами на тимчасовий термін, перш ніж буде надано право на постійне проживання і за умови, що іммігрант сам дбатиме про громадянство приймаючої країни. У такому разі тимчасові дозволи продовжуються при дотриманні або певних умов, таких як збереження роботи, або беззастережно і особливо після певної кількості прожитих років у приймаючій країні. Було б некоректним вважати, що такі мігранти стають «постійними» мешканцями тоді, коли вони отримують право на постійне проживання. Чимало мігрантів проводять усю свою закордонну кар'єру на умовах пролонгації тимчасових дозволів у якості жителів приймаючої країни. Незважаючи на тимчасовий характер дозволів, іммігранти з необмежено поновлюваними дозволами зазвичай вважались такими, що відповідають «постійній міграційній стежці», яка передбачає остаточне поселення.

З іншого боку, тимчасові мігранти – це ті, хто отримує дозвіл, який або не продовжується, або продовжується тільки на обмеженій основі. Це охоплює сезонних робітників, іноземних студентів, стажистів, постачальників послуг, виконавців, запрошених вчених, відвідувачів з обміну. Можливість залишитися у приймаючій країні на невизначений термін зазвичай не допускається, якщо вихідної першопричини перебування вже не існує (напр., завершився великий проект). У деяких випадках тимчасовий мігрант може «змінити свій статус» і подати заяву на отримання постійного статусу, як це іноді роблять іноземні студенти наприкінці свого навчання, але зміна статусу не є автоматичною: більшість тимчасових мігрантів повертаються до країни походження.

3) *Підбір трудових мігрантів*. Питання відбору критеріїв для «бажаного профіля» умовного трудового мігранта є питанням адміністративним за суттю процесу прийняття такого рішення, проте несе політичні наслідки, тому у західній літературі [5] вважається питанням «дискреційним». У даному разі «дискреційний» пояснюється тим фактом, що уряд може самостійно і без тривалих громадських консультацій збільшувати або скорочувати переміщення, і це буде відрізнятися від сімейної або гуманітарної міграції, для якої переміщення регулюються загально визначеними правами людини або міжнародними конвенціями. Зазвичай відбір іммігрантів пов'язаний з бальними системами, в яких центральний орган виконавчої влади приймаючої країни одноосібно оцінює доречність і придатність мігрантів на основі певних адміністративно визначених критеріїв і згодом відслідковує процес. Однак міграція на основі попиту з боку роботодавця теж включає запрошення іммігранта на основі певних ознак, але лише тим роботодавцем, якому уряд приймаючої країни делегував цю задачу. Мета полягає у тому, щоб прийняти працівників, які задовольняють безпосередній попит на ринку праці вже зараз і гарантовано отримають робоче місце після свого прибуття.

На цьому можна перейти до наступної і головної частини цієї статті – характеристиці параметрів державних стратегій щодо вибіркової міграції та інтеграції іммігрантів, які будуть корисні і для сучасної України щодо залучення певних особливо корисних категорій іноземних трудових мігрантів. У будь-якому разі головний виклик для появи таких стратегій – внутрішньо-політичний, а не економічний: що робити з місцевою робочою силою, і як «налаштувати» свої програми імміграції та місцевої інтеграції, щоб мігранти не заважали місцевим мешканцям?

4) *Гарантії місцевим працівникам*. На практиці більшість національних систем трудової міграції включають гарантії для захисту місцевих робітників від несприятливого впливу трудової імміграції [6]. Це тим більш актуально, що органи влади мають обмежений контроль над кількістю іммігрантів, які можуть щорічно прибувати у якості сімейних або гуманітарних мігрантів, і багато з яких також відразу починає шукати роботу у новій країні, створюючи конкуренцію місцевим.

Системи, засновані на пропозиції, не мають інструментів прямого захисту для місцевих працівників. Історично вони включали непрямий захист з певним коригуванням кількості мігрантів відповідно до стану ринку праці. У деяких випадках (як, наприклад, в австралійській системі балів) нараховуються додаткові бали, якщо кандидат знаходиться у списку відсутніх професій, але це не дає гарантії того, що кандидат буде шукати або знайде роботу за дефіцитною професією. Однак, якщо такі «державні



бали» нараховуються за наявність пропозиції про роботу, то останнє підлягатиме «тесту на працевлаштування». Більш того, досвід США, Канади, Британії, Італії за останні 30 років свідчить [5], що наявність пропозиції про роботу не є 100% гарантією для в'їзду мігранта у країну, якщо кандидат не має достатніх балів за іншими характеристиками.

За останні 15–20 років країни з бальною системою ввели можливість постійної міграції через програми регіональної фінансової та інформаційної підтримки мігрантів і спонсорство з боку роботодавця, при цьому мігранту-заявнику не потрібно проходити звичайну бальну оцінку, яка зазвичай потрібна при подачі заяви через загальнодержавний режим міграції кваліфікованих кадрів. Відповідні пропозиції про роботу повинні відноситися до професій, в яких є очевидний місцевий дефіцит. У цьому вони аналогічні стратегіям роботодавців, що наразі поширені у Східній і Центральній Європі (особливо – Польщі й східних землях Німеччини), Японії і Кореї, але за винятком того, що право на постійне проживання як і раніше надається при в'їзді. При цьому існує певна кількість іммігрантів, що приймаються у тому чи іншому регіоні чи місті, але, як свідчить сучасний досвід заможних міст Німеччини навіть у на рівні заможних міст Німеччини (напр., порівняння Бремену і Лейпцигу [7]) міські імміграційні програми слабо синхронізовані навіть з регіональними програмами і орієнтуються на внутрішні потреби і національні німецькі законодавчі «рамки».

Двома головними засобами забезпечення захисту домашньої робочої сили в режимах, заснованих на попиті, є (1) локальний моніторинг стану зайнятості, перевірка реальної наявності вакансій і тести при прийомі на роботу і (2) список дефіцитних професій.

Отже, *щодо першого засобу*: за даними ОЕСР, до недавнього часу перевірка стану зайнятості була дуже поширеним методом і надавала місцевим посадовцям міграційних служб значну свободу при прийнятті рішення щодо дозволу на в'їзд з метою працевлаштування. У деяких випадках високий рівень безробіття вважався ознакою існування місцевих альтернатив на заміщення вакансій, і особливо для тих вакансій, які могли бути заповнені кандидатами з широким переліком підтверджених кваліфікацій. При перевірці ринку праці також може проявлятися активна рекламна промоція окремих вакансій, особливо – за робітничими спеціальностями (напр., газозварники, будівельники). Більш того, за бажанням роботодавця опис посади, вимоги і умови праці можуть бути легко сформульовані таким чином, щоб обмежити кількість потенційних іноземних кандидатів, а також давно вже існує «негласний» компроміс між випробувальним періодом іноземця і соціальними гарантіями

вітчизняному працівнику на користь останнього. Оскільки перевірка на працевлаштування сама по собі не є гарантією висококваліфікованої міграції, то органи влади приймаючої країни, які є а-пріорі чутливими до пересування висококваліфікованих мігрантів у свої, активно оперують, встановлюючи вимоги до мінімальної заробітної плати або кваліфікації претендента для того, щоб почати розглядати його запит на в'їзд.

Щодо другого засобу – *списку дефіцитних професій*: наявність такого списку суттєво скорочує часові затримки при розгляді заяв і свавілля посадовців, що пов'язане з перевірками при прийомі на роботу і з ризиком спотворення інформації про кандидата. Професії у списку можуть мати більш-менш широкий опис, і ця обставина може або відкривати ринок праці для іноземця, або обмежувати доступ до нього. Роботодавці можуть заявити про потребу у мігранті і просити додати певну професію у список дефіцитних професій.

Незважаючи на те, що список дефіцитних професій може зробити процес більш прозорим і швидким, проте дефіцитні професії варто визначити на початковому етапі реалізації політики і застосування цього інструменту. Порівняння кількості незаповнених вакансій та кількості безробітних за професіями, що здійснюється державними службами зайнятості різних країн для менш кваліфікованих професій, буде не таким помітним для більш кваліфікованих професій, деякі з яких можуть просуватися засобами служб зайнятості. Незалежно від засобу виявлення дефіциту професій (моніторинг вакансій або зміна розміру заробітної плати, опитування роботодавців, консультації з роботодавцями та / або профспілками тощо), списки дефіцитних професій будуть дуже цікавити місцевих соціальних партнерів (ділові асоціації, профспілки, депутати місцевих рад тощо), і це, очевидно, дедалі послаблюватиме поширення списку дефіцитних професій через складність досягнення тривалого соціального консенсусу щодо бажаних категорій мігрантів. Також зрозуміло, що списки дефіцитних професій необхідно регулярно оновлювати задля їх відповідності реальній ситуації на ринку праці. І, відповідно, тести при прийомі на роботу будуть завжди актуальні і забезпечуватимуть більш неупереджене ставлення до всіх професій.

В ідеальному випадку список дефіцитних професій має враховувати циклічний і структурний дефіцит на ринку праці, тобто тимчасову і постійну потребу в робочій силі. Але на практиці дуже непросто відстежити цю різницю, тому що роботодавці 1) мають право не укладати довгострокові контракти без попереднього випробувального терміну перед працевлаштуванням; 2) роботодавці самі не завжди впевнені, що

їхня потреба в робочій силі буде тривалою, що теж є малореалістичним. Це залишається досі невирішеною перешкодою при прийомі на роботу і вказує на проблему асиметрії інформації під час формування гнучкої міграційної політики. Тим не менш, у Франції, Італії, Іспанії, Британії, Фінляндії спостерігається тенденція до дедалі ширшого використання списків дефіцитних професій. Причинами цього є те, що уряди цих країн воліють потрохи відходити від практики суто одноосібних (дискреційних) адміністративних рішень, підвищуючи увагу до більш ринкових сигналів (наприклад, участь і відповідальність роботодавців), а важливим бажаним наслідком саме для публічної політики є скорочення адміністративних затримок у часі при обробці запитів і видачею дозволів на працевлаштування, що досі є проблемою в багатьох країнах.

5) *Статус постійного мігранта через тимчасову міграцію.* Надання статусу тимчасового чи постійного мігранта – одна зі стратегій мінімізації ризиків від імміграції для внутрішнього ринку праці. Ця стратегія відноситься до тих мігрантів, як прибувають без попередньої пропозиції про роботу з боку працедавця, а її суть у тому, щоб надати можливість особам, які перебувають в країну на тимчасовий статус, залишатися на довший термін.

Ті країни, які вже розробили стратегії відбору іммігрантів за бажаними характеристиками і які надають їм право на постійне проживання при в'їзді, запроваджували і запроваджують зараз такий тимчасовий міграційний режим, який сприяв би швидкому залученню потрібного типу працівників у приймаючу країну, оскільки час на обробку заяв стає набагато коротше, а умови для дозволу – менш суворі, навіть якщо процес подачі заявки зазвичай включає якусь попередню зустрічну перевірку вакансії чи запрошення. Країни з бальною системою у минулому намагалися чітко підтримувати межу між тимчасовим і постійним статусами, щоб уникати введення іншого, ще менш адміністративно керованого способу надання «постійного статусу» мігрантові, який міг би порушити хід звичайного процесу подачі заявок. Внаслідок цього особі, яка перебуває у країні на умовах «тимчасового статусу», зазвичай не дозволялося подавати заяву на отримання «постійного статусу». Однак, оскільки не існувало обмежень на подачу численних заяв від громадян іншої країни, то подавалася значна кількість заяв, а потенційні іммігранти зберігали свій тимчасовий статус у приймаючій країні протягом усього періоду розгляду.

Ця практика також застосовується до іноземних студентів, які підпадають під дію так званих «карантинних» положень у багатьох

приймаючих країнах, якщо вони приїхали з країн, що розвиваються або якщо їхнє навчання фінансувалося з бюджету іншої країни або спеціальною вітчизняною програмою допомоги. Ці положення вимагали, щоб іноземні студенти, які закінчили навчання, поверталися у країни свого походження хоча б на один рік, перш ніж їх можна було розглянути для імміграції у країну, де вони завершили навчання. На практиці такі обмеження мали б застосовуватися гнучко, наприклад, щодо випадків, коли студент (студентка) одружився з громадянином (громадянкою) приймаючої країни.

Протягом останніх 10–15 років склався більш прагматичний погляд на те, як дозволити переходи між тимчасовим і постійним режимами міграції. Наприклад, у США (до і після президентства Дональда Трампа у 2016–2020 рр. [8]) і Новій Зеландії зміна статусу стала головним засобом прийому на роботу постійних трудових мігрантів [9], причому більше 70% з них були пов'язані зі зміною тимчасового статусу. Причини визнання нових траєкторій для постійної міграції спричинені труднощами, з якими безробітні іммігранти з країн, що не входять до ОЕСР, відчували на ринках праці приймаючих країн, незалежно від того, чи були обрані вони через бальну систему, чи були прийнятими у якості сімейних або гуманітарних мігрантів. Кандидати з підтвердженою кваліфікацією чи підтвердженим досвідом роботи у приймаючій країні мають явні підстави для того, щоб отримати новий дозвіл на роботу у приймаючій країні. Тому формальна вимога того, щоб такі кандидати сперш повернулися до своїх країн перед подачею заяви на постійну імміграцію здається дедалі слабкою і неактуальною. Але цікаве інше: навіть зараз, під час пандемії COVID-19 чимало навіть розвинених країн більш-менш слідує своїй звичайній практиці трудової міграції при розгляді заяв про зміну статусу, хоча було б справедливо сказати, що в ЄС і Японії склалася гібридна система, особливо щодо іноземних студентів.

Однак активна політика прийому на роботу означає більше, ніж просто надання дозволу роботодавцям або кандидатам-іммігрантам на підставі їх повноважень. Сьогодні усі розвинені країни і країни ЄС пішли шляхом звільнення від обтяжливих адміністративних процедур для найбільш кваліфікованих фахівців, які отримали пропозицію про роботу у відповідних країнах. Це говорить про те, що зниження «вхідного бар'єру» ще не може вважатися як державна політика залучення кадрів – цього замало. Попри те що можна легко запросити кваліфікованих мігрантів до країн з поширеною мовою (напр., англійська, німецька...) і високою заробітною платою навіть не зважаючи на значні адміністративні

перешкоди для запрошення членів їх родин, то інші країни з суттєво меншою заробітною платою і непоширеною мовою (Чехія, Румунія, Латвія, Естонія і навіть Україна) не можуть скласти їм конкуренцію на міжнародному рівні лише за рахунок зниження адміністративних «вхідних бар'єрів». Цим країнам доведеться проводити більш активну політику найму і інтеграції мігрантів, в тому числі через міжнародні ярмарки вакансій, багатомовні оголошення про вакансії, спеціальну допомогу іноземних випускникам своїх університетів, гарантії земляцтвам в ключових галузях – для досягнення цілей своєї держави і підтримки наявності кваліфікованих кадрів на ринку праці.

б) *Політика міграції та політика інтеграції: поєднання протиріч та розмежування спільних рис.* Як вказують деякі вчені [10], політика інтеграції мігрантів сильно відрізняється від імміграційної політики. Замість орієнтації на загальнонаціональні параметри та орієнтири, в політиці інтеграції визначальним поступово стає місцевий акцент чи «місцевий поворот» [10]. Це передбачає відхід від історично вкорінених моделей інтеграції, що базуються на національних і державо-центричних особливостях ідентичності та приналежності до держави. Наприклад, Р. Брубакер довів [11], що французька та німецька політика ґрунтується у глибоких історичних уявленнях про французький «Staatsvolk» та німецький «Volksstaat», яка закріпилася не лише в політиці, а й в академічному дискурсі [12], [13]. Однак це призвело до надмірного акценту на відмінностях між історично-національними моделями інтеграції мігрантів, напр., такими як британська модель расових відносин (на тлі минулого Англії як великої метрополії), німецька диференціальна модель, французька республіканська модель та голландська багато культуралістична модель.

Політичні зусилля з інтеграції мігрантів, що відбувалися у багатьох європейських країнах у 1990–2000-х рр., вказали на стійкість таких національних моделей. У цей період відбулося відродження ідей культурної інтеграції, особливо в національних політичних та політичних дискурсах. По всій Європі це призвело до політичних ініціатив, які посилили значення національної історії, культури, цінностей та норм щодо інтеграції іммігрантів. Наприклад, у цей період Нідерланди, Франція, Німеччина та Великобританія запровадили програми громадянської інтеграції, включаючи тести базових знань про культуру і суспільство своїх країн.

У цьому контексті слід знову звернути увагу українських вчених і депутатів місцевих рад, що дедалі питання інтеграції кваліфікованої робочої сили у значній мірі буде відноситися не до національного, а й до місцевого

рівня, особливо – рівня великих міст, які є і будуть головними «магнітами» для оселення будь-якої кваліфікованої робочої сили. Буде відбуватися посилення ролі місцевих громад у політиці інтеграції мігрантів. Органи місцевого самоврядування, особливо у великих містах Європи, дедалі активніше розробляють власну інтеграційну філософію. З соціологічної точки зору такий розвиток подій має сенс, оскільки саме на місцевому рівні мігранти знайомляться між собою, знаходять роботу тощо. Також на цьому рівні негативні, а також позитивні сторони різноманітності переживаються найбільш конкретно. Крім того, з досліджень ми знаємо, що мігранти набагато більше ототожнюють себе з містом, в якому вони живуть, ніж з нацією. Деякі вчені [14], [15] ілюструють, як зокрема міста вже давно почали розробляти власну інтеграційну філософію, часто у відповідь на конкретну місцеву ситуацію. Наприклад, різні наступні мери адміністрації Великого Лондона особливо активно діяли щодо інтеграції мігрантів. Подібно до міста Берлін існувала стратегія інтеграції задовго до того, як Німеччина розробила національну стратегію.

Місцевий поворот у політиці інтеграції мігрантів має кілька наслідків з точки зору вертикальних відносин між національними та місцевими органами влади. За централістичною моделлю місцеві органи влади відіграватимуть певну роль, але це було б обмежено в першу чергу реалізацією політики. Дійсно, у багатьох країнах ми знаходимо структури для координації політики зверху вниз. У Франції координація політики є суттєво орієнтованою на державу, і країни, включаючи Швецію, Данію та Нідерланди, давно мають міцні рамки координації національної політики. Часто спосіб розподілу та розподілу коштів свідчить про розподіл праці між національним та місцевим рівнями. Навіть у Великобританії, країні з відносно активними місцевими акторами, значні кошти виділяються з національного рівня (включаючи фінансування курсів англійської мови для носіїв інших мов). Однак багато досліджень свідчать, що модель зверху вниз або централістична стала набагато менш прийнятною до практики формування політики інтеграції мігрантів у багатьох європейських країнах [16]. Політика місцевої інтеграції відрізняється від національної політики за різними аспектами. Деякі вчені стверджують, що місцева політика частіше, ніж національна, пристосовує етнічне різноманіття та працює спільно з організаціями мігрантів, частково через практичну необхідність управління етнічними відмінностями в місті [17], [18]. Таким чином, на відміну від часто символічних тенденцій національної політики, місцева політика керується прагматичним вирішенням проблем [19]. Наприклад, міста можуть тісніше співпрацювати з представниками та організаціями з

питань міграції, ніж національний уряд. Міста також можуть бути більш схильними до розміщення та підтримки культурної та релігійної діяльності меншин у відповідь на потреби та вимоги мігрантів.

Західна експертна спільнота і політики давно прийшли до одностайної думки [20], [21]: процес інтеграції мігрантів буде успішним тільки за умови одночасних та узгоджених зусиль державних і неурядових акторів. До таких належать: державні інститути національного і регіонального (а також місцевого) рівня, соціальні партнери держави (приватний бізнес), організації громадянського суспільства, мігрантські організації [22, с. 17].

До кола проблем, вирішення яких істотно сприятиме інтеграції, входять:

- визнання дипломів: якщо сертифікат про освіту (середню, спеціальну, вищу), отриманий в країні результату, не зізнається в приймаючій країні, це означає, що людина, яка могла б працювати, наприклад, лікарем або інженером, працює вантажником або вахтером;
- мовний бар'єр, в силу якого для певних індивідів стає неможливим, наприклад, відвідування лікаря; очевидно також, що слабка мовна компетенція є головною перешкодою в застосуванні наявних професійних навичок;
- брак інформації, доступної принаймні не тільки на українській мові, щодо вакансій на ринку праці, доступного житла, юридичної підтримки;
- труднощі з підвищенням кваліфікації або придбанням професії, напр., на курсах медсестер або курсах зварників;
- труднощі з підвищенням рівня освіти, при цьому особливо важливо підтвердження цього відповідним дипломом.

Чинником, що сприяє успішній інтеграції, є можливість вибору культурної ідентичності. У сьогоденній Україні такі концепти, як «право на ідентичність» (або «право на відмінність») вкрай непопулярні на тлі окупованої АР Крим, частини Донбасу і нахабних спроб Угорщини впливати на частину Закарпаття через угорську національну меншину. У рамках всієї країни серед українських політиків подібні поняття викликають публічний скепсис, а на рівні громадянського суспільства майже по всій Україні – неприйняття і відторгнення. Поки що від нечисленних іноземних іммігрантів в Україну очікують їх повного розчинення у новому соціокультурному оточенні, тобто асиміляції, що дуже проблематично. Однак, асиміляція за сучасних умов – це опція, що складно реалізується. Умовою для досить повноцінного включення нових членів у життя приймаючих суспільства є довіра. Практика європейських країн показала, що мігрантське населення тільки тоді відчує себе «вдома»

у новому оточенні, коли перестане стикатися з випадками прояву подвійних стандартів, а також відторгнення і (або) агресії. Звідси виникає висновок про значущість позитивної суспільної атмосфери, що також є проблематичним станом на зараз в Україні.

Підсумовуючи накопичений досвід, управлінці з країн ЄС [23], [24] розробили наступні рекомендації для держслужбовців і соціальних працівників, зайнятих в сфері інтеграції мігрантів:

- Необхідно тісна взаємодія державних структур з незалежними експертами і некомерційними організаціями, що спеціалізуються в тій чи іншій області (освіта, охорона здоров'я, правозахист, житлова сфера тощо).
- Надзвичайно бажано узгодження зусиль (і спільні дії) громадських асоціацій самого різного профілю, від житлових комітетів до клубів за інтересами, від об'єднань літніх людей до молодіжних і спортивних організацій.
- Вкрай важлива інтеркультурна компетенція учасників процесу інтеграції (двомовність, знання соціокультурних особливостей як приймаючої країни, так і мігрантських груп).
- Дуже продуктивно залучення волонтерів до реалізації програм інтеграції. Для цього необхідно подолати недовіру волонтерських організацій до держави в цілому і його окремих інститутів.
- Необхідно залучення до програм інтеграції вихідців з мігрантської середовища. Вчорашні мігранти краще уявляють собі потреби новоприбулих, ніж корінне населення і краще здатні формувати довіру, а разом з нею – і соціальний капітал, необхідний для успішної інтеграції і злагоди.

Перерахуємо конкретні заходи, що проводяться країнами ЄС в рамках своїх інтеграційних програм для залучення не просто східних мігрантів, а кваліфікованої робочої сили, які Україна могла б запозичити:

1) жорстке анти-дискримінаційне законодавство у сфері трудових відносин, а також контроль за його дотриманням. І роботодавці, які порушують законодавство щодо оплати та (або) умов праці, і посадовці, які, потураючи розселенню трудових мігрантів, принижують людську гідність, мають нести за це відповідальність;

2) моніторинг дискримінації;

3) увага до ролі засобів масової інформації у формуванні толерантної суспільної атмосфери. Демократична держава не має права піддавати ЗМІ цензурі. Однак представники держави (насамперед обрані політики) в змозі впливати на громадську думку, формуючи порядок денний (зокрема за допомогою виступів у ЗМІ). Крім того, на тональність подачі інформації, що стосується мігрантів, істотний вплив роблять гуманістично



налаштовані представники громадянського суспільства та некомерційні організації. Тим самим вдається лікувати поширення ідей правого популізму, який передбачає неприйняття імміграції та іммігрантів;

4) мовні курси, доступні для більшості (в ідеалі – для всіх) потребують оволодіння мовою приймаючої країни. До економічної кризи 2008-2009 рр. такі курси в країнах ЄС були зазвичай безкоштовними. Від мігрантів було потрібно лише купити навчальні посібники. Але протягом вже понад 10 років низка країн ввела плату за відвідування мовних курсів, однак вона є швидше символічною, тому що не покриває і 30% витрат на їх організацію;

5) система шкільної освіти, в рамках якої особливе значення надається мовною навчання дітей мігрантів. На учнів, слабо володіють або зовсім не володіють мовою приймаючої країни, спрямовані спеціальні програми.

## **ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ / CONCLUSIONS AND PROSPECTS FOR FURTHER RESEARCH**

На основі проведених узагальнень прогностичної методології та власних рефлексій можна зробити такі висновки.

Найважливішим контрастом в політиці міграції кваліфікованих фахівців є принципові відмінності між програмами міграції, заснованими на пропозиції з боку мігрантів, і програмами, орієнтованими на попит, де роботодавець є «стрижнем», але при цьому кількість виданих дозволів на роботу залежить від розрахованих потреб національного або локального ринку праці; (2) оскільки все більше кваліфікованих іммігрантів прибувають без пропозиції на працевлаштування, то питання про атестацію, визнання і підвищенні кваліфікації залишається актуальним, особливо щодо регульованих професій. Однак використання надлишкової кваліфікації як конкурентної переваги більш доречно при недостатньому знанні мови. Сучасний акцент на місцевий і регіональний рівень в інтеграційній політиці вже набув ефект для публічного управління: в Євросоюзі міста все частіше розробляють власну інтеграційну філософію; раніше традиційна ієрархічна модель «зверху вниз» розподілу коштів зі столиці на місця стає все менш прийнятною в нових умовах перегляду політики інтеграції мігрантів в багатьох європейських країнах.

**Перспективи подальших досліджень.** Оскільки в українському суспільстві як і раніше домінують анти-міграційні настрої, то оновлена державна політика могла б полягати у переломі цієї тенденції. Потрібна не проста роз'яснювальна робота, яка б проводилася і органами державної влади, і членами експертної спільноти. Пересічні українці повинні отримувати інформацію про корисну роль мігрантів в економічному і

культурному розвитку України, оминаючи негативні стереотипи про проблемність і марність мігрантів. Для того щоб мінімізувати можливий конфліктний потенціал, пов'язаний з соціальними протиріччями від імміграції, українській державі потрібно зосередити увагу на викоріненні головної причини конфліктів – пом'якшення досвіду соціальної несправедливості, пережитої вразливими верствами населення, що часто виливається в агресію і стійке неприйняття.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ / REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] «Исследование по вопросам интеграции, преступлений на почве ненависти и дискриминации различных категорий мигрантов в Украине и Молдове», *MIGRECO*. Киев, Украина: Международная организация по миграции, Представительство в Украине, 2015, 44 с.
- [2] «Останні тренди трудової міграції: Польща – лідер в ЄС», *УКРІНФОРМ: мультимедійна платформа іномовлень України*. [Електронний ресурс]. Доступно: [www.ukrinform.ua/rubric-economy/3150437-ostanni-trendi-trudovoi-migracii-polsa-lider-v-es.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3150437-ostanni-trendi-trudovoi-migracii-polsa-lider-v-es.html)
- [3] «Трудова міграція: порятунок чи сором України?», *Радіо свобода*. Київ, Україна, 2021. [Електронний ресурс]. Доступно: [www.radiosvoboda.org/a/trudova-migratsiya/30937742.html](http://www.radiosvoboda.org/a/trudova-migratsiya/30937742.html)
- [4] Верховна Рада України. (2017, Лип. 12). *Розпорядження КМУ №482-р. «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року»*. [Електронний ресурс]. Доступно: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>
- [5] J. Chaloff, G. Lemaitre, «Managing highly skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries», *OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79*. Paris, France: OECD, 2009, 55 с.
- [6] «Migrant integration statistics – labour market indicators 2019», *Eurostat Statistics Explained*. [Online]. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_%E2%80%93\\_labour\\_market\\_indicators](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators)
- [7] M. Kühn, «Immigration strategies of cities: local growth policies and urban planning in Germany», *European Planning Studies*, Vol. 26(9), с. 1747–1762, 2018. DOI:10.1080/09654313.2018.1484428
- [8] «Байден подписал три указа об изменении иммиграционной политики», *Голос Америки*. Вашингтон, USA. 2021. [Электронный ресурс]. Доступно: [www.golosameriki.com/a/biden-signs-three-executive-orders/5763158.html](http://www.golosameriki.com/a/biden-signs-three-executive-orders/5763158.html)

- [9] «Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants in Host Countries», *International Migration Outlook; OECD*. Paris, France: OECD, 2007, c. 131–159.
- [10] P. Scholten, R. Penninx, «The Multilevel Governance of Migration and Integration», *Integration Processes and Policies in Europe*, 2016; In: B. Garcés-Mascareñas, R. Penninx, Eds.; IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6)
- [11] R. Brubaker, *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- [12] C. Bertossi, W. Duyvendak, P. Scholten, «The coproduction of national models of integration: A view from France and the Netherlands», *Research-policy dialogues on migrant integration in Europe*; In P. Scholten, Ed.; IMISCOE Research. Dordrecht: Springer, 2015.
- [13] C. Joppke, «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe», *West European Politics*, № 30(1), c. 1–22, 2007.
- [14] M. Alexander, «Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: A proposed typology», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, № 29(3), c. 411–430, 2003.
- [15] R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec, *Citizenship in European cities: Immigrants, local politics and integration policies*. Farnham: Ashgate, 2003.
- [16] H. Entzinger, P. Scholten, «Models of immigrant integration? Between national and local integration policies», *An introduction to immigrant incorporation studies: European perspectives (IMISCOE textbooks)*; In M. Martiniello & J. Rath, Eds. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.
- [17] M. Borkert, W. Bosswick, «Migration policy-making in Germany: Between national reluctance and local pragmatism?», *IMISCOE working paper № 20*. Amsterdam: IMISCOE, 2007.
- [18] F. Vermeulen, R. Stotijn, «Local policies concerning unemployment among immigrant youth in Amsterdam and in Berlin: Towards strategic replacement and pragmatic accommodation», *The local dimension of migration policymaking IMISCOE reports*; In: T. Caponio & M. Borkert Eds.; Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 109–134.
- [19] C. Poppelaars, P. Scholten, «Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant policies in the Netherlands», *Administration & Society*, № 40(4), c. 335–357, 2008.
- [20] В. И. Мукомель, «Интеграция мигрантов: вызовы, политика,

- социальные практики», *Мир России*, № 1, с. 34–50, 2011.
- [21] Е. В. Тюрюканова, Ю. Ф. Флоринская, Н. И. Ажгихина, «Стратегия социальной интеграции трудящихся мигрантов», *Союз журналистов России*. [Электронный ресурс].  
Доступно: <http://www.rui.ru/projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers.php>
- [22] *Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь*; РСМД. Москва, Россия: Рос. совет по междунар. делам, 2014, 25 с.
- [23] S. Carrera, A. Wiesbrock, «Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism Versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy», *Center for European Policy Studies, October 2009*. [Online]. Available: [www.aei.pitt.edu/15100](http://www.aei.pitt.edu/15100)
- [24] E. Collett, «Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity», *Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March. 2011*, с. 7. [Online]. Available: [www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf)

## DESIGNING PUBLIC POLICY OF SELECTIVE MIGRATION AND FURTHER INTEGRATION OF FOREIGN SKILLED WORKERS IN UKRAINE

### **Igor Dunayev,**

Doctor of Science in Public Administration,  
Associate Professor, Professor of the Department of Economic Policy and Management of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of NAPU under the President of Ukraine (Kharkiv);  
Director of the Public Association «Research Center for Economic and Legal Solutions in the Application of Distributed Register Technologies».  
Kyiv, Ukraine.  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>  
[divon1@gmail.com](mailto:divon1@gmail.com)

### **Dmytro Kostennikov,**

PhD-student of the Department of Economic Policy and Management of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of NAPU under the President of Ukraine;  
Chief of the Main Department of the State Migration Service of Ukraine in the Sumy region.  
Sumy, Ukraine.  
[kostennikov1980@ukr.net](mailto:kostennikov1980@ukr.net)

**Annotation.** The article offers the authors' attempt to combine the well-known conceptual framework for formation of a public policy of selective migration

and the subsequent integration of foreign qualified workers with the designing core organizational tasks for their implementation in Ukraine. The logic of material disclosing covers solution of three interrelated tasks: first, to clarify the key issues underlying the choice of selective migration policy, namely, governance approaches to this problem based on supply and demand, the political choice between temporary and permanent migration and the selection of labor migrants ; second, to determine the parameters of state strategies for selective migration and integration of immigrants, which will be useful for modern Ukraine; third, identify five main problems of integration of skilled immigrants and propose five main measures to solve them. For this, the following research methods were used: analysis of documents (in terms of regulatory legal acts, statistical data, materials of scientific research); comparative method; methods of synthesis and induction. It is concluded that: (1) the most important contrast in the migration of skilled workers is the difference between migration programs based on the supply of migrants and demand-driven programs, where the employer is the «core», but the number of permits issued for the job depends on the calculated needs of the national or local labor market; (2) as more and more qualified immigrants arrive without an offer of employment, the issue of certification, recognition and further training remains relevant, especially in relation to regulated professions. However, the use of overqualified qualifications as a competitive advantage is more appropriate with insufficient knowledge of the language. The modern emphasis on the local and regional level in integration policy has already had an effect on public administration: in the European Union, cities are increasingly developing their own integration philosophy; the previously traditional hierarchical top-down model of distribution of funds from the capital to the localities is becoming less and less acceptable in the new conditions of the revision of the policy of integration of migrants in many European countries. Since anti-immigration sentiments still dominate in Ukrainian society, a renewed state policy could be to reverse this trend. We need a difficult explanatory work carried out by both state authorities and members of the expert community. Ordinary Ukrainians should receive information about the useful role of migrants in the economic and cultural development of Ukraine, bypassing negative stereotypes about the problem and uselessness of migrants. In order to minimize the potential conflict potential associated with social contradictions from immigration, the Ukrainian state needs to focus on eradicating the main cause of conflicts – mitigating the experience of social injustice experienced by vulnerable segments of the population, which often results in aggression and persistent rejection.

**Key words:** foreign migrants; skilled labor force; state policy; integration of migrants; multilevel governance; modernization; humanism on technologies.

## **ФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ ВЫБОРОЧНОЙ МИГРАЦИИ И ПОСЛЕДУЮЩЕЙ ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ КВАЛИФИЦИРОВАННЫХ РАБОТНИКОВ В УКРАИНЕ**

**Дунаев Игорь Владимирович,**

доктор наук по государственному управлению,  
доцент, профессор кафедры экономической политики  
и менеджмента Харьковского регионального  
института государственного управления  
НАГУ при Президенте Украины (Харьков);  
директор ООО «Научно-исследовательский центр  
экономико-правовых решений в сфере  
применения технологий распределенного реестра».  
Киев, Украина.

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-0790-0496>  
[divon1@gmail.com](mailto:divon1@gmail.com)

**Костенников Дмитрий Михайлович,**

соискатель кафедры экономической политики  
и менеджмента Харьковского регионального  
института государственного управления НАГУ  
при Президенте Украины;  
начальник Главного управления  
Государственной миграционной службы Украины  
в Сумской области.  
Суммы, Украина.

[kostennikov1980@ukr.net](mailto:kostennikov1980@ukr.net)

**Аннотация.** Статья предлагает авторскую попытку совместить известные концептуальные рамки формирования публичной политики выборочной миграции и последующей интеграции иностранных квалифицированных работников с построением организационных задач по внедрению их в Украине. Логика раскрытия материала охватывает решение трех взаимосвязанных задач: во-первых, уточнить ключевые вопросы, лежащие в основе выбора политики выборочной миграции, а именно управленческие подходы к этой проблеме, основанные на спросе и предложении, политический выбор между временной и постоянной миграцией и подбор трудовых мигрантов; во-вторых, определить параметры государственных стратегий по

выборочной миграции и интеграции иммигрантов, которые будут полезны и для современной Украины; в-третьих, определить пять главных проблем интеграции квалифицированных иммигрантов и предложить пять главные меры по их решению. Для этого использованы следующие методы исследования: анализ документов (в части нормативно-правовых актов, статистических данных, материалов научных исследований); сравнительный метод; методы синтеза и индукции. Делаются выводы о том, что: (1) важнейшим контрастом в миграции квалифицированных специалистов есть различие между программами миграции, основанными на предложении со стороны мигрантов, и программами, ориентированными на спрос, где работодатель является «стержнем», но при этом количество выданных разрешений на работу зависит от рассчитанных потребностей национального или локального рынка труда; (2) поскольку все больше квалифицированных иммигрантов прибывают без предложения на трудоустройство, то вопрос об аттестации, признании и повышении квалификации остается актуальным, особенно в отношении регулируемых профессий. Однако использование избыточной квалификации как конкурентного преимущества более уместно при недостаточном знании языка. Современный акцент на местный и региональный уровень в интеграционной политике уже возымел эффект для публичного управления: в Евросоюзе города все чаще разрабатывают собственную интеграционную философию; ранее традиционная иерархическая модель «сверху вниз» распределения средств из столицы на места становится всё менее приемлемой в новых условиях пересмотра политики интеграции мигрантов во многих европейских странах. Поскольку в украинском обществе по-прежнему доминируют анти-иммиграционные настроения, то обновленная государственная политика могла бы заключаться в переломе этой тенденции. Нужна непростая разъяснительная работа, проводимая и органами государственной власти, и членами экспертного сообщества. Рядовые украинцы должны получать информацию о полезной роли мигрантов в экономическое и культурное развитие Украины, огибая негативные стереотипы о проблемности и бесполезности мигрантов. Для того чтобы минимизировать возможный конфликтный потенциал, связанный с социальными противоречиями от иммиграции, украинскому государству нужно сосредоточить внимание на искоренении главной причины конфликтов – смятении опыта социальной несправедливости, пережитой уязвимыми слоями

населения, что часто выливается в агрессию и устойчивое неприятие.

**Ключевые слова:** иностранные мигранты; квалифицированные рабочая сила; государственная политика; интеграция мигрантов; многоуровневое управление; модернизация; гуманизм на технологиях.

## REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

- [1] «Issledovanie po voprosam integracii, prestuplenij na pochve nenavisti i diskriminacii razlichnyh kategorij migrantov v Ukraine i Moldove», MIGRECO. Kiev, Ukraina: Mezhdunar. organizaciya po migracii, Predstavitel'stvo v Ukraine, 2015, 44 s.
- [2] «Ostanni trendy trudovoi mihratsii: Polshcha – lider v YeS», UKRINFORM: multymediina platforma inomovlen Ukrainy. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: [www.ukrinform.ua/rubric-economy/3150437-ostanni-trendi-trudovoi-migracii-polsa-lider-v-es.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3150437-ostanni-trendi-trudovoi-migracii-polsa-lider-v-es.html)
- [3] «Trudova mihratsiia: poriatunok chy sorom Ukrainy?», Radio svoboda. Kyiv, Ukraina, 2021. [Elektronnyi resurs]. Dostupno: [www.radiosvoboda.org/a/trudova-migratsiya/30937742.html](http://www.radiosvoboda.org/a/trudova-migratsiya/30937742.html)
- [4] Verkhovna Rada Ukrainy. (2017, Lyp. 12). Rozporiadzhennia KMU №482-r. «Pro skhvalennia Stratehii derzhavnoi mihratsiinoi polityky Ukrainy na period do 2025 roku». [Elektronnyi resurs]. Dostupno: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>
- [5] J. Chaloff, G. Lemaitre, «Managing highly skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries», OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 79. Paris, France: OECD, 2009, 55 c.
- [6] «Migrant integration statistics – labour market indicators 2019», Eurostat Statistics Explained. [Online]. Available: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant\\_integration\\_statistics\\_%E2%80%93\\_labour\\_market\\_indicators](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics_%E2%80%93_labour_market_indicators)
- [7] M. Kühn, «Immigration strategies of cities: local growth policies and urban planning in Germany», European Planning Studies, Vol. 26(9), c. 1747–1762, 2018. DOI:10.1080/09654313.2018.1484428
- [8] «Bajden podpisal tri ukaza ob izmenenii immigracionnoj politiki», Golos Ameriki. Vashington, USA. 2021. [Elektronnyj resurs]. Dostupno: [www.golosameriki.com/a/biden-signs-three-executive-orders/5763158.html](http://www.golosameriki.com/a/biden-signs-three-executive-orders/5763158.html)
- [9] «Matching Educational Background and Employment: A Challenge for Immigrants in Host Countries», International Migration Outlook; OECD. Paris, France: OECD, 2007, c. 131–159.



- [10] P. Scholten, R. Penninx, «The Multilevel Governance of Migration and Integration», Integration Processes and Policies in Europe, 2016; In: B. Garcés-Mascreñas, R. Penninx, Eds.; IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21674-4_6)
- [11] R. Brubaker, Citizenship and nationhood in France and Germany. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- [12] C. Bertossi, W. Duyvendak, P. Scholten, «The coproduction of national models of integration: A view from France and the Netherlands», Research-policy dialogues on migrant integration in Europe; In P. Scholten, Ed.; IMISCOE Research. Dordrecht: Springer, 2015.
- [13] C. Joppke, «Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe», West European Politics, № 30(1), c. 1–22, 2007.
- [14] M. Alexander, «Local policies toward migrants as an expression of host-stranger relations: A proposed typology», Journal of Ethnic and Migration Studies, № 29(3), c. 411–430, 2003.
- [15] R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, S. Vertovec, Citizenship in European cities: Immigrants, local politics and integration policies. Farnham: Ashgate, 2003.
- [16] H. Entzinger, P. Scholten, «Models of immigrant integration? Between national and local integration policies», An introduction to immigrant incorporation studies: European perspectives (IMISCOE textbooks); In M. Martiniello & J. Rath, Eds. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.
- [17] M. Borkert, W. Bosswick, «Migration policy-making in Germany: Between national reluctance and local pragmatism?», IMISCOE working paper № 20. Amsterdam: IMISCOE, 2007.
- [18] F. Vermeulen, R. Stotijn, «Local policies concerning unemployment among immigrant youth in Amsterdam and in Berlin: Towards strategic replacement and pragmatic accommodation», The local dimension of migration policymaking IMISCOE reports; In: T. Caponio & M. Borkert Eds.; Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, p. 109–134.
- [19] C. Poppelaars, P. Scholten, «Two worlds apart: The divergence of national and local immigrant policies in the Netherlands», Administration & Society, № 40(4), c. 335–357, 2008.
- [20] V. I. Mukomel', «Integraciya migrantov: vyzovy, politika, social'nye praktiki», Mir Rossii, № 1, s. 34–50, 2011.
- [21] E. V. Tyuryukanova, YU. F. Florinskaya, N. I. Azhghina, «Strategiya social'noj integracii trudyashchihnya migrantov», Soyuz zhurnalistov

- Rossii. [Elektronnyj resurs]. Dostupno: <http://www.ruj.ru/projects/the-strategy-of-socialintegration-of-migrant-workers.php>
- [22] Integraciya migrantov: evropejskij opyt i perspektivy Rossii: rabochaya tetrad'; RSMD. Moskva, Rossiya: Ros. covet po mezhdunar. delam, 2014, 25 s.
- [23] S. Carrera, A. Wiesbrock, «Civic Integration of Third-Country Nationals: Nationalism Versus Europeanisation in the Common EU Immigration Policy», Center for European Policy Studies, October 2009. [Online]. Available: [www.aei.pitt.edu/15100](http://www.aei.pitt.edu/15100)
- [24] E. Collett, «Immigrant Integration in Europe in a Time of Austerity», Transatlantic Council on Migration, Migration Policy Institute, March. 2011, с. 7. [Online]. Available: [www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcm-integration.pdf)

*Стаття надійшла до редакції  
15 січня 2021 року*