



МІГРАНТИ З НЕВРЕГУЛЬОВАНИМ СТАТУСОМ В УКРАЇНІ

АНАЛІТИЧНЕ РЕЗЮМЕ



Міністерство
внутрішніх
справ України



Державна
міграційна
служба України



МІГРАНТИ З НЕВРЕГУЛЬОВАНИМ СТАТУСОМ В УКРАЇНІ

Автори:

Позняк Олексій Володимирович, к.е.н., завідувач сектору міграційних досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України

Малиновська Олена Анатоліївна, д.н. держ. упр., головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень

Майданік Ірина Петрівна, к.соц.н., старший науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України

Овчиннікова Олена Русланівна, к.е.н., доцент кафедри автоматизованих систем та моделювання в економіці Хмельницького національного університету

Видання підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проєкту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» (IMMIS). Зміст публікації є предметом відповідальності її авторів і не може бути розцінений як такий, що представляє погляди Європейського Союзу чи Міжнародної організації з міграції.

- * МОМ у своїй діяльності використовує термін «мігрант з неврегульованим статусом», а також обмежує використання термінів «нелегальна міграція» та «незаконна міграція». Це пов'язано з тим, що вживання прикметників «нелегальний», «незаконний» щодо мігрантів має негативну конотацію, поширює в суспільстві стереотипи, які призводять до дискримінації, формує ставлення до осіб, котрі порушили міграційне законодавство, як до злочинців, хоча такі дії є адміністративними правопорушеннями. Термінологія МОМ відповідає міжнародним документам, зокрема Нью-Йоркській декларації у справах біженців і мігрантів та Глобальному договору про безпечну, впорядковану та врегульовану міграцію.

СПИСОК СОРОЧЕНЬ

Держприкордонслужба – Державна прикордонна служба України

Держстат – Державна служба статистики України

ДМС / ДМСУ – Державна міграційна служба України

МОМ – Міжнародна організація з міграції

НУО – неурядова організація

ПТПІ – пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні

ПТРБ – пункт тимчасового розміщення біженців

Україна, як і багато інших країн, стикається з викликом точно оцінити чисельність мігрантів із нерегульованим статусом на своїй території. Враховуючи прихований характер нерегульованої міграції, а також той факт, що правовий статус мігранта може неодноразово змінюватися, обрахунок чисельності мігрантів із нерегульованим статусом є вкрай складним завданням. За відсутності обґрунтованих оцінок державні органи не можуть чітко планувати заходи з протидії нерегульованій міграції в державі, зокрема розробку програм з регуляризації. Крім того, відсутність якісного оцінювання також призводить до розповсюдження перебільшеної інформації про кількість мігрантів із нерегульованим статусом, сприяє поширенню неприязного ставлення до мігрантів, використанню проблематики нерегульованої міграції в політичній боротьбі.



1. ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА МЕТОДОЛОГІЮ

Дослідження з питань нерегульованої міграції в Україні здійснено з метою формування оцінки чисельності іноземців, які не мають законних підстав для перебування в Україні (тобто будь-яких документів, виданих компетентними державними органами, зокрема довідок про звернення за захистом в Україні). Оцінювання допоможе відповідним державним органам в плануванні заходів для ефективного реагування на нерегульовану міграцію, а також у забезпеченні захисту мігрантів незалежно від їхнього правового статусу. Незаконний в'їзд та незаконне переправлення осіб через державний кордон України не належали до предмета дослідження і досліджувалися лише дотично для виявлення масштабів нерегульованої міграції. Головною метою було оцінювання числових параметрів нерегульованої міграції. Детальний аналіз характеристик мігрантів із нерегульованим статусом, включно з аналізом за статтю та віком, потребує проведення глибокого дослідження у майбутньому.

Попри розмаїття підходів до вимірювання контингенту мігрантів із нерегульованим правовим статусом, жодного універсального методу оцінки чисельності цієї категорії населення у світовій практиці не існує. Більш-менш вірогідна оцінка потребує комбінації різних підходів та використання вихідних даних різної природи. Більшість оцінок щодо нерегульованої міграції, які наводяться у світовій науковій літературі, сформовано методом мультиплікації з використанням доступних даних щодо даного контингенту, тобто затримань, видворень тощо. Дослідники обраховують невідому величину виходячи з ві-

домої її частини, застосовуючи мультиплікатор, тобто множник, який відображає пропорційний зв'язок між величинами.

Оцінка чисельності мігрантів із неврегульованим статусом в Україні спирається на дані офіційної статистики за 2019 рік Держстату, ДМС та Держприкордонслужби, використання зарубіжного досвіду та результатів опитувань, здійснених у 2020 році. Такий комплексний підхід було обрано через те, що відомча статистика не охоплює осіб, яким вдалося уникнути виявлення, схильна до повторного обліку і включає надто обмежене коло соціально-демографічних характеристик даного контингенту мігрантів. Основою для розрахунку є саме офіційні статистичні дані, тоді як результати опитування використано для визначення поправочних коефіцієнтів, які можна використовувати і для оцінки параметрів явища у 2019 році, і при оцінюванні чисельності мігрантів з неврегульованим статусом у наступні роки.

У межах дослідження було проведено письмове опитування голів усіх 24 регіональних управлінь ДМС. Здійснено 52 інтерв'ю з експертами, зокрема з лідерами громад мігрантів – 18, з державними службовцями – 20, представниками НУО – 12, представниками міжнародних організацій – 2. У спосіб безпосереднього інтерв'ювання було опитано 84 мігранти, які є громадянами 29 країн Азії та Африки, колишнього СРСР, а також самопроголошеного Придністров'я. Жінки становили 27,4% від загальної кількості респондентів. Опитування у соціальних мережах охопило 93 особи з 32 країн світу, з яких 40,9% є жінками. Польові роботи були проведені у містах Києві, Харкові, Одесі, Мукачеві, Львові, Луцьку, Чернігові, а також у трьох ПТРБ та трьох ПТПІ. Внаслідок пандемії COVID-19 та запровадження карантину в Україні значна частина інтерв'ю була здійснена в онлайн-режимі, телефоном або із залученням помічників у регіонах. Метою опитування було дізнатися уявлення респондентів про обсяги та склад неврегульованої міграції, її динаміку, причини потрапляння у неврегульовану ситуацію та перспективи її врегулювання.

Чотири методи було запропоновано дослідниками для оцінювання чисельності мігрантів із неврегульованим статусом:

Перший метод спирається на відомості щодо чисельності мігрантів, які проживають в Україні на законних підставах, та оціночні значення питомої ваги серед усіх мігрантів осіб, які не мають жодних підстав для перебування в країні. За результатами опитувань частка мігрантів з неврегульованим статусом оцінена у 12,5%, а їх загальна чисельність за цим методом оцінюється у **60,9 тис. осіб**.

Другий метод оцінки враховує наявні дані щодо виявлених мігрантів із неврегульованим статусом та оцінки респондентів щодо відсотка виявлених серед усіх мігрантів із неврегульованим статусом. Підсумки опитування да-

ють змогу оцінити частку виявлених серед усіх мігрантів з нерегульованим статусом у 70%, та припустити, що термін врегулювання правового статусу мігрантів зазвичай становить до п'яти років. За прийнятих припущень загальну чисельність мігрантів із нерегульованим статусом (виявлених та тих, хто уникнув виявлення) можна оцінити у **37,7 тис. осіб**.

Третій метод спирається на відомості щодо чисельності затриманих за незаконний перетин кордону на в'їзді в країну, а також оцінок щодо рівня успішності спроб такого перетину та щодо частки осіб, які потрапили в країну шляхом незаконного перетину кордону, серед усіх мігрантів із нерегульованим статусом. За цим методом отримуємо оціночну чисельність зазначеного контингенту в Україні у **60,1 тис. осіб**.

У ході дослідження був апробований також четвертий, демографічний метод, який полягає в оцінці загальної чисельності мігрантів на основі відомостей про їхній внесок у відтворення населення (народжуваність та/або смертність) і відрахуванні з отриманого результату чисельності мігрантів, які мешкають в країні на законних підставах. Цей метод загалом є перспективним, однак відповідні розрахунки можуть бути здійснені лише після проведення наступного Всеукраїнського перепису населення та підбиття його підсумків.



2. ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Здійснені розрахунки дали змогу дійти висновку, що **чисельність мігрантів з нерегульованим статусом, які перебували в Україні на кінець 2019 року, могла становити від 37,7 до 60,9 тис. осіб**. Різниця в 1,6 раза між верхнім та нижнім показником оцінки є цілком прийнятною, враховуючи складність оцінки чисельності мігрантів із нерегульованим статусом, яких важко виявити, і які є доволі динамічною категорією осіб. Цей результат демонструє, що кількість мігрантів із нерегульованим статусом в Україні невелика, порівнюючи із загальною чисельністю населення країни, і усуває будь-яку риторику щодо сотень тисяч або навіть мільйонів мігрантів із нерегульованим статусом, що час від часу з'являється у медіа та в політичному дискурсі.

На основі вивчення ситуації у сфері нерегульованої міграції зроблено висновок про те, що **більшість мігрантів в'їхали в Україну цілком законно як туристи, з метою навчання, проте згодом втратили підстави для перебування на її території**. Водночас майже 40% мігрантів, опитаних шляхом безпосередньо-

го інтерв'ювання, потрапили сюди через мережі незаконного переправлення осіб через державний кордон, проте з часом частина з них змогла врегулювати свій правовий статус, передусім шляхом набуття міжнародного захисту.

В Україну мігрують переважно вимушено, внаслідок військових конфліктів, загрози переслідувань, масових порушень прав людини. Фактори притягання були для респондентів опитування набагато менш значущими при виборі України як країни призначення, ніж фактори виштовхування. Зокрема, в умовах низьких заробітних плат та складних процедур працевлаштування іноземців Україна є мало привабливою для трудових мігрантів з-за кордону. Значна частина мігрантів розглядає Україну не як країну призначення, а як транзитну територію, що обумовлено її географічним розташуванням на шляху до ЄС, де вони вимушені зупинитись через непередбачені обставини. Серед мігрантів, опитаних шляхом безпосереднього інтерв'ювання, таких було майже 40%, а серед тих, хто в'їхав в державу за допомогою кримінальних переправників, – дві третини. За словами опитаних мігрантів, у більшості випадків особи, які прибувають в Україну, уникнувши прикордонного контролю, не збираються затримуватись тут надовго. Однією з причин є їхня обізнаність щодо вкрай низької частки позитивних рішень за заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та усвідомлення своїх невітшних перспектив його отримати. За словами респондентів, приблизно половина з них уже протягом найближчого тижня після прибуття в Україну намагаються виїхати до країн ЄС. Повернення на батьківщину для багатьох мігрантів є не лише небажаним, а й небезпечним.

Динаміка чисельності мігрантів із нерегульованим статусом, які перебувають на території України, залежить від ситуації як в країнах походження, так і в Україні. Внаслідок збройного конфлікту на сході держави та спричинених ним економічних проблем, що ще більше загострилися у зв'язку з пандемією COVID-19, маршрут переправлення мігрантів до Західної Європи через територію України став більш небезпечним і важче прохідним, менш прийнятним для використання кримінальними переправниками. Водночас посилення прикордонного та внутрішнього міграційного контролю, закономірне в реаліях конфлікту, призвело до збільшення кількості затримань мігрантів із нерегульованим статусом та їхнього примусового видворення, примусового чи добровільного повернення. Внаслідок цього загальна чисельність іноземців, які перебувають на території України без документів, за останній період дещо зменшилася.

Склад мігрантів з нерегульованим статусом в Україні доволі різноманітний. Більшість становлять молоді чоловіки з середнім рівнем освіти. Хоча в абсолютному вимірі понад 75% нерегульованих мігрантів, виявлених органами ДМС, є громадянами пострадянських держав, які мають право на безвізовий

в'їзд та тримісячне перебування в країні без необхідності оформлювати додаткові дозволи, найвищі частки мігрантів із неврегульованим правовим статусом серед усіх громадян відповідних країн в Україні спостерігаються серед представників країн Близького Сходу, Центральної та Північної Африки. **Іноземці без достатніх правових підстав для перебування в Україні сконцентровані у великих містах та освітніх центрах, зокрема у Києві, Одесі, Харкові**, де більше можливостей знайти житло і роботу, є громади співвітчизників, здатні надати підтримку, знаходяться благодійні та міжнародні організації, по допомогу до яких можна звернутися. Міграційні зв'язки, що склалися в минулому, та наявність громад співвітчизників є важливими чинниками вибору маршруту пересування територією України, тимчасового, а іноді й тривалого перебування неврегульованих мігрантів в країні.

Опитані мігранти, так само як і експерти, вважали, що частина спроб незаконного перетину державного кордону України завершується успіхом. Причому під час в'їзду в Україну, на східному кордоні, здійснити це легше, ніж під час виїзду, на кордоні з ЄС, який краще обладнаний. Водночас респонденти переконані, що за нинішнього рівня імміграційного контролю проживати в Україні без ідентифікаційних документів та документів, що дають право на законне перебування, вкрай складно. На їхню думку, правоохоронні органи виявляють понад дві третини мігрантів, у яких відсутні документи, що надають право на законне перебування в країні.

Мігранти нерідко згадували про те, що опинилися в Україні, скориставшись послугами незаконних переправників. Ці послуги є досить дорогими: **називали суми від 5 до 15 тисяч доларів за одну особу, залежно від маршруту**. Іноді мігранти були змушені продати на батьківщині нерухомість і майно, щоб зібрати гроші.

Попри очевидні успіхи у налагодженні необхідного прикордонного та внутрішнього імміграційного контролю, у сфері запобігання неврегульованій міграції залишається багато нерозв'язаних питань. Експерти з-поміж держслужбовців наголошували на проблемі комунікації з виявленими мігрантами з неврегульованим статусом внаслідок незнання ними в достатньому обсязі англійської чи російської мови та відсутності перекладачів, які володіють менш поширеними мовами. Зазначались труднощі з встановленням громадянства мігрантів, що ускладнюється відсутністю в Україні дипломатичних представництв низки держав міграційного ризику, а також відмовою деяких мігрантів співпрацювати з органами ДМС, наданням ними неправдивої інформації щодо громадянства, прізвища, імені, віку тощо. Іноді особи, які перебувають в ПТПІ, відмовляються від заповнення анкет або пред'явлення документів. Отже, навіть після закінчення терміну тримання в ПТПІ вони можуть залишитись неідентифікованими, без жодних документів, що посвідчують особу.

На думку експертів, **серед мігрантів із нерегульованим статусом переважають не новоприбулі, а ті, які проживають на території України певний, інколи доволі тривалий, час.** Не маючи законних підстав для перебування в країні, мігранти із нерегульованим статусом стикаються з великою кількістю взаємопов'язаних між собою соціально-економічних та правових проблем. Відсутність визначеного правового статусу призводить до неможливості офіційного працевлаштування. В результаті мігранти не можуть забезпечувати основні життєві потреби.

Урегулювання правового статусу іноземців в Україні пов'язано з низкою проблем. Більшість мігрантів навіть не знають, як правильно подати документи, як отримати посвідку на проживання, дозвіл на тимчасове перебування тощо. Багато питань виникає з оформленням документів у зв'язку з укладенням шлюбу з громадянином/громадянкою України. Склалася практика, за якої іноземці, які взяли шлюб в Україні, мають повернутися на батьківщину і там оформити документи на в'їзд на підставі сімейних зв'язків. Багатьом це зробити важко, а то й неможливо, оскільки не вистачає фінансів, у разі повернення існує небезпека для життя чи здоров'я. Тому є випадки, коли іноземці, одружені з громадянами України, мають двох або й трьох дітей, проте живуть без документів. Правовий статус мігрантів є феноменом доволі динамічним. Хоча серед опитаних мігрантів осіб, які на момент опитування не мали підстав для перебування в Україні, було трохи більше 20%, удвічі більше респондентів (38,6%) зазначили, що переживали періоди незаконного перебування в державі. Зокрема, такий досвід мали 40% сирійців, близько половини афганців, понад 70% сомалійців. Натомість він був відсутній у респондентів з пострадянських держав (Казахстану, Молдови, Росії, Таджикистану), що є, очевидно, наслідком права на безвізовий в'їзд та 90-денне перебування, протягом якого можна встигнути якимось чином урегулювати свій правовий статус.

Тривалість періодів проживання в Україні опитаних мігрантів без будь-яких документів, що підтверджують законність перебування на території України, варіювалася від кількох тижнів до шести років. Майже у половині випадків респонденти говорили про відсутність документів від одного до шести місяців, третина мала досвід довгострокової (понад рік) відсутності документів. Експерти, попри повідомлення про окремі випадки надзвичайно тривалого перебування окремих іноземців із нерегульованим статусом (називалися терміни до 28 років), погоджуються, що основна частина мігрантів урегулюють свій статус перебування протягом п'яти років.

Опитані мігранти, так само як і експерти, говорили про те, що питома вага осіб, які бажать врегулювати статус, суттєво перевищує частку тих, хто досягає успіху в цьому питанні. Втім у деяких випадках іноземцям вдається успішно облаштуватися в Україні, в результаті чого на зміну первинному ба-

жанню поїхати далі за кордон приходиться укорінення в Україні. Часто так відбувається в результаті шлюбу з місцевими, який, на додачу до емоційної складової закріплення в Україні, поліпшує перспективи правового врегулювання, отримання дозволу на імміграцію як члена сім'ї громадянина України або іноземця, який проживає тут постійно. Водночас обставини макрорівня також впливають на вибір варіантів у дихотомії «залишитися або переїхати». Один із лідерів громади мігрантів зауважив, що частка його співвітчизників, які бажають виїхати з України у західному напрямку, зменшилася майже удвічі після введення безвізового режиму з ЄС. По-перше, це стало потужним сигналом щодо позитивних зрушень у країні на той час і, по-друге, забезпечило можливість іммігрантам, які набули громадянство України, вільно спілкуватися з родичами та друзями, які оселилися в країнах-членах Європейського Союзу, зокрема шляхом відвідування один одного.

Законодавча процедура отримання визначеного правового статусу є складною і непрозорою, слідувати їй самотужки у багатьох випадках неможливо. В таких умовах виникає попит на послуги посередників, які допомагають в отриманні документів, що підтверджують законність перебування на території України. Певна частина з них діє у межах гуманітарної місії (міжнародні та неурядові організації), інші – здійснюють діяльність поза правовим полем, із використанням корупційних схем. Побудова чітких та прозорих орієнтирів реалізації міграційного законодавства буде корисною як для мігрантів, так і для української держави, оскільки це допоможе зміцнити правову культуру та зменшити корупцію.

Процедури отримання іноземцями визначеного правового статусу в Україні все ще залишаються складними і почасти непрозорими, канали законної імміграції до країни занадто вузькими. Тому найбільш дієвим шляхом протидії нерегульованій міграції є їхнє розширення та врегулювання правового статусу мігрантів, у яких він відсутній, звичайно з урахуванням міркувань безпеки країни та її територіального суверенітету, а також захист прав і свобод, незалежно від правового статусу людини. Водночас необхідно широко інформувати громадськість про позитивний потенціал міграції, пов'язані з нею економічні, соціальні та культурні переваги, внесок мігрантів у розвиток країни, протидіяти будь-яким проявам ксенофобії.



3. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Для зменшення чисельності мігрантів із нерегульованим статусом в Україні:







- Необхідно удосконалити Закон України «Про імміграцію» шляхом відміни квотного принципу надання дозволу на імміграцію і розширити підстави для надання іноземцям та особам без громадянства дозволу на імміграцію шляхом визначення тривалого перебування на території України на законних підставах однією з підстав для надання дозволу на імміграцію.
- В країнах міграційного ризику доцільно активізувати поширення інформації про шляхи законного в'їзду та перебування в Україні, а також ризиків та наслідків незаконного в'їзду та перебування.
- Поширювати інформацію щодо можливостей отримання допомоги мігрантами з боку міжнародних та неурядових організацій з питань оформлення документів на перебування в Україні, а також сприяння у добровільному поверненні на батьківщину.
- Необхідно розширити можливості та створити умови для інтеграції іноземців, які перебувають в Україні та бажають надалі тут проживати, в українське суспільство, зокрема, надати право на працевлаштування іноземним студентам у тому ж порядку, що й студентам-громадянам України, що дало б їм змогу заробляти кошти для завершення навчання, дозволити продовження перебування на території держави у разі працевлаштування за спеціальністю іноземним випускникам українських вишів, спростити процедури працевлаштування для осіб, які є шукачами міжнародного захисту.
- Варто розширити можливості для набуття іноземцями законного статусу шляхом працевлаштування, зняти законодавчі та адміністративні перепони для залучення іноземців на робочі місця, на які тривалий час не претендують громадяни країни, внести відповідні зміни до Закону України «Про зайнятість населення».
- Потрібно надати можливість частині нерегульованих мігрантів, зокрема тим, хто перебуває в країні роками, не вчинили серйозних правопорушень, мають сім'ю, роботу, отримати законний статус (програми з регуляризації).
- Механізм регуляризації має базуватись на вивченні індивідуальних обставин, внаслідок яких мігрант не може бути примусово видворений з

країни з гуманітарних міркувань (хвороба, інвалідність, вагітність тощо), або через небезпеку порушення прав громадян України, наприклад, за наявності сім'ї та неповнолітніх дітей, про яких він піклується.






- Оскільки значну частину мігрантів із нерегульованим статусом становлять особи, які клопоталися про міжнародний захист, проте отримали відмову, удосконалення потребують процедура визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, забезпечення їхньої прозорості.
- Удосконалити процедуру вирішення подальшої долі іноземців, які звільняються з ПТПІ, проте залишаються неідентифікованими і, відповідно, у них відсутні ідентифікаційні документи або будь-які інші документи, що можуть допомогти врегулювати їхній правовий статус. У разі неможливості їхнього примусового видворення має спрацювати механізм надання дозволів на тимчасове перебування з тим, щоб цих людей було включено до правового поля України.
- Підтримувати, зокрема фінансово, добровільне повернення мігрантів із нерегульованим статусом на батьківщину. Така підтримка має надаватися державними органами та неурядовими та міжнародними організаціями.
- Важливим є проведення нового Всеукраїнського перепису населення, результати якого, зокрема, дадуть змогу розширити коло підходів до оцінки чисельності мігрантів із нерегульованим статусом.
- Для усвідомлення обсягів нерегульованої міграції в Україні та вироблення необхідних заходів із запобігання цьому негативному явищу бажано здійснювати наукові дослідження цієї проблеми на систематичній основі.

КОНТАКТИ:

Представництво Міжнародної організації з міграції (МОМ) в Україні

-  вул. Михайлівська, 8,
Київ, Україна 01001
-  +38 044 568 5015
-  iomkiev@iom.int
-  ukraine.iom.int
-  facebook.com/IOMUkraine
-  instagram.com/iomukraine

Державна міграційна служба України

-  вул. Володимирська, 9,
м. Київ, 01001, Україна
-  +38044 278 4998
-  info@dmsu.gov.ua
-  dmsu.gov.ua
-  facebook.com/dmsu.gov.ua