



СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНІХ ТРУДОВИХ МІГРАЦІЙ

*О.В. Позняк,
кандидат економічних наук,
завідувач відділу Інституту демографії та
соціальних досліджень НАН України*

Масштабне безробіття в Україні та низький рівень оплати праці (особливо в еквіваленті долара або євро за курсом Національного банку) спонукають значну частину економічно активних громадян до трудової міграції – чи не єдиного засобу забезпечення прийняттого рівня свого життя.

Трудові міграційні поїздки з України до інших країн стали нині масовим явищем. Тому нагальним є формування державної політики щодо регулювання трудових міграцій, спрямованої на зменшення масштабів нелегальної міграції українських громадян, мінімізацію та запобігання її негативних наслідків, а також на сприяння у легальному працевлаштуванні, посилення соціальної захищеності українських громадян за кордоном.

Трудові міграції в Україні вивчають чимало дослідників, серед яких слід назвати Е.М.Лібанову, О.А.Малиновську, О.Р.Овчиннікову, С.І.Пирожкова, І.М.Прибиткову, М.Д.Романюка, О.У.Хомру, М.О.Шульгу. Проблема формування державної політики у сфері трудових міграцій присвячена Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [1], ці проблеми висвітлені у ряді наукових доповідей.

Завданням даної статті є виклад положень комплексної Стратегії державної політики зовнішніх трудових міграцій, розробленої на основі узагальнення результатів проведених в Україні досліджень та оцінки міжнародного досвіду регулювання цього процесу. Актуальність розробки такої науково обґрунтованої стратегії зумовлена необхідністю подолання негативних тенденцій у цій сфері, усунення загроз національній безпеці України, пов'язаних із втратами демографічного і трудового потенціалу, формуванням у складі населення численого прошарку не інтегрованих у суспільство осіб з психологією нігілізму, які при цьому є повноправними громадянами країни. Невирішеність найгостріших проблем трудової міграції здатна звести нанівець зусилля з побудови соціальної держави.

Кінцевим результатом реалізації згаданої Стратегії має стати оптимізація зовнішніх трудових міграційних процесів, що сприятиме розширенню можливостей економічно

активного населення забезпечувати свій добробут власними зусиллями, подоланню патерналістських настроїв (пасивного очікування допомоги з боку держави) серед населення, стимулюватиме економічний розвиток країни шляхом залучення в оборот коштів, зароблених трудовими мігрантами. Це відіграватиме помітну роль у підвищенні рівня життя населення при мінімізації витрат Державного бюджету, пом'якшенні бідності та ліквідації найгостріших її проявів, формуванні потужного середнього класу як запоруки соціальної стабільності в суспільстві.

Першочерговими завданнями дослідження трудових міграцій є оцінка їх масштабів та виявлення основних напрямів (розподілу трудових мігрантів за країнами призначення). У вітчизняній науковій та публіцистичній літературі наводяться різні оцінки щодо чисельності зовнішніх трудових мігрантів. Найбільш реальною видається – 2 млн. осіб, що відповідає експертним оцінкам МЗС України [1, с. 18] та розрахункам фахівців Тернопільського обласного центру зайнятості [2, с. 41]. Однак ряд аналітиків називає набагато більші цифри. Так, фахівці Міністерства праці та соціальної політики України оцінюють трудову міграцію за кордон приблизно в 3 млн. осіб, у доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини називається цифра – 5 млн. трудових мігрантів [1, с. 18]. Скільки ж насправді наших громадян працює за кордоном ми дізнаємося лише після того, як буде налагоджений дієвий моніторинг зовнішньої трудової міграції.

Інтенсивність трудових міграцій помітно вища в областях, які мають кордони з країнами далекого зарубіжжя, і особливо висока – у Закарпатській області, що межує з усіма чотирма західними сусідами України. Трудові мігранти – це майже виключно особи віком 20–49 років, тобто представники найбільш економічно продуктивних вікових груп. Активніше до роботи за кордоном залучається сільське населення, майже 70% становлять чоловіки. Міське населення, передусім жінки, частіше здійснюють “човникові” поїздки. Більш схильними до трудової поїздки за кордон є особи, які мають дітей. Так, згідно з даними обстеження українських трудових мігрантів, які працюють в Італії, тільки 6,1% мігранток-жінок не мають дітей, тоді як понад 3/4 залишили вдома 1–2, а майже 8% – 3 і більше дитини [3, с. 11].

Основними центрами тяжіння трудових мігрантів з України є Росія (40–50%), Польща (15–20%), Чехія (10–12%), Італія (близько 10%), Португалія (5–8%). Понад 90% загального потоку трудових мігрантів припадає на країни СДН (Росія і частково Білорусь), країни Вишеградської групи (Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина) та держави Південної Європи. Останнім часом спостерігається тенденція до зниження інтенсивності поїздок до Чехії і активізації міграцій до південноєвропейських країн, особливо Португалії. Що стосується так званих “човників”, то їх найбільші потоки спрямовані до Росії (близько половини) та Польщі (майже третина); для мешканців окремих регіонів важливе значення мають також поїздки до Словаччини, Румунії, Угорщини, Білорусі, Туреччини.

Частіше трудовими мігрантами стають особи з професійно-технічною та повною середньою освітою. Малоосвічені люди через низьку кваліфікацію мають заздалегідь невеликі можливості працевлаштування за кордоном, а високоосвічені прошарки менше зацікавлені в цьому, оскільки можуть працевлаштуватися в Україні. Українські трудові мігранти-чоловіки зайняті переважно будівельними роботами. Галузева структура зайнятості жінок-мігрантів у різних країнах різна залежно від потреб національних економік. Загалом наші співгромадяни переважно займаються роботами, що мало сприяють підвищенню їхньої кваліфікації, набуттю навиків, потрібних для майбутньої продуктивної діяльності в Україні.

Соціально-економічна та демографічна політика

Тривалість перебування наших громадян на роботі за кордоном становить зазвичай від двох тижнів до кількох років, в середньому близько шести місяців. Оскільки в трудових міграціях бере участь майже 10% економічно активного населення, то пропозиція робочої сили громадян України за межами нашої держави складає 5% загальної чисельності людино-місяців пропозиції робочої сили. При цьому понад 80% учасників трудових міграцій не мали постійної роботи в Україні в цей період, і ще 7% – перебували в неоплачуваній відпустці.

Майже 3/4 осіб, які мають досвід трудових міграцій, орієнтовані на повторення поїздок. Однак останнім часом це ускладнилося. Західні сусіди України у зв'язку із вступом до Євросоюзу вводять візовий режим з Україною, наслідком чого стане зменшення трудових міграційних потоків до цих країн. Збільшення можливостей прикладання праці в деяких країнах Південної Європи (Португалія, Греція) не є рівновеликим. Певні надії на поліпшення ситуації пов'язані з динамічним розвитком відносин між Україною та ЄС після президентських виборів 2004 р.

„Міграційні” гроші стають важливим джерелом підвищення добробуту окремих верств населення країни. Накопичені за час трудових поїздок за кордон кошти і засоби дають змогу певним контингентам населення не пред'являти попит на робочі місця в Україні. Результати обстеження “Життєві шляхи населення України” свідчать, що 35,4% мешканців прикордонних регіонів, які у 2000 р. здійснили трудові міграційні поїздки за кордон, у березні 2001 р. кваліфіковані як економічно неактивні [4, с. 102]. Причому ці особи, порівняно з іншими контингентами трудових мігрантів, дають більш високу оцінку успішності здійснених поїздок і демонструють вищу готовність до їх повторення. Кожен десятий колишній мігрант використовує зароблені за кордоном кошти для відкриття власної справи, окремі особи створюють робочі місця не лише для себе, а й для найманих працівників.

Визначення реального обсягу заробітків трудових мігрантів є чи не найскладнішим при проведенні вибіркового опитувань. Узагальнення відповідей респондентів (експертів та трудових мігрантів) обстеження трудової міграції молоді, що здійснив Державний інститут проблем сім'ї та молоді, дає такі результати: місячний заробіток основної частини українських працівників за кордоном становить від 200 до 1000 дол. США. Зайняті у будівництві в сусідніх з Україною країнах (Росія, Польща, Чехія, Угорщина) некваліфіковані робітники зазвичай заробляють по 200–400 дол., а кваліфіковані – 500–700 дол., у Німеччині, Італії та інших країнах з розвинутою ринковою економікою ця цифра є набагато більшою. Заробіток моряків становить 600–1300 дол. для рядового складу і від 1800 до 4000–5000 дол. – для командного. Щодо зарплати програмістів, то називалася цифра 5 тис. дол. Переважно 200–300 дол. на місяць отримують прибиральниці, офіціанти, доглядальниці (хоча окремі особи називали цифри 600 і навіть 1000 дол.), за свідченням одного з експертів медики заробляють по 1–2 тис. дол. США.

Фахівці відділу міграційних досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України визначили рівні заробітків наших співвітчизників за кордоном для трьох варіантів оцінки масштабів трудової міграції: 1 млн. осіб (мінімальна оцінка, виявлена в результаті обстеження “Життєві шляхи населення України”), 2 млн. (найбільш вірогідна) та 5 млн. осіб (максимальна оцінка). При обчисленні враховувалося, що середня тривалість перебування українських трудових мігрантів за кордоном становить 6 місяців.

Сумарні обсяги коштів, зароблених українськими трудовими мігрантами за кордоном для трьох зазначених варіантів становлять 2,1; 4,7 та 11,6 млрд. дол. США в рік, або відповідно 5, 11 та 28% від рівня ВВП України за 2002 рік [5, с. 319]. З огляду на недоско-

Соціально-економічна та демографічна політика

налість існуючих джерел, отримані дані не претендують на абсолютну точність відображення величини заробітків, але порядок цих сум відповідає дійсності.

До найсуттєвіших проблем розвитку зовнішніх трудових міграцій в Україні на нинішньому етапі слід віднести:

- переважно нелегальний характер трудових поїздок за кордон;
- низький рівень забезпечення соціального захисту українських громадян в інших країнах;
- переважне зайняття заробітчан з України низькокваліфікованими роботами;
- відсутність ефективних механізмів залучення коштів, зароблених трудовими мігрантами, в економіку України.

Державна політика в сфері трудових міграцій має спиратися на принцип забезпечення прав людини та досягнення стандартів гідної праці для економічно активного населення, бути спрямована на усунення відповідних загроз національній безпеці, мінімізацію міграційних втрат, переведення сучасного стихійного процесу інтеграції України у світовий ринок праці на врегульовану основу, сприяння інтеграції України до ЄС та ЄП, підвищення міжнародного авторитету України. Політика сприяння трудовим міграціям наших громадян і посилення їх соціального захисту під час перебування за кордоном має бути ядром політики держави у міграційній сфері.

У багатьох державах з низьким і середнім рівнем доходу на душу населення, зокрема у наших близьких сусідів – Польщі та Туреччині, сформувалася специфічна модель міграційної поведінки населення. Певна частина молодих осіб, переважно чоловіків, протягом кількох років працюють в економічно благополучніших країнах і повертаються назад, маючи заощадження та навички, які допомагають забезпечити їм і членам їхніх сімей необхідний рівень життя. Ця модель цілком прийнятна для України. **Тимчасова еміграція під егідою держави на основі двосторонніх міждержавних угод повинна стати дієвою альтернативою постійному (безповоротному) виїзду та нелегальним трудовим поїздом.** Нині ж еміграція з України до Західної Європи, Ізраїлю, Північної Америки та Океанії (тобто потенційно найбільш економічно вигідна) має переважно постійний характер.

Основними цілями політики держави щодо регулювання трудових міграцій є:

- скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення за межі країни;
- забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном;
- забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок;
- якнайширше залучення міграційних грошей в економіку України;
- запобігання зниженню кваліфікації високоосвічених спеціалістів внаслідок зайняття за кордоном низькокваліфікованими роботами.

Виходячи із поставлених цілей, основними напрямками державної політики визнаються:

- розширення можливостей легального працевлаштування українських громадян за кордоном;
- протидія нелегальній міграції;

Соціально-економічна та демографічна політика

- посилення соціального захисту українських громадян в країнах-реципієнтах;
- стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України;
- пом'якшення дії чинників, що стимулюють виїзд на роботу за кордон.

Головним стратегічним завданням держави є створення гідних умов життя та зайнятості в Україні, що неминуче зменшить потреби наших громадян у трудовій міграції. Однак з огляду на те, що виконання цього завдання потребує довготривалих зусиль, а для багатьох верств населення трудова міграція фактично не має альтернативи як джерело доходів, на нинішньому етапі найефективнішим засобом скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення за межі країни стає розширення можливостей легального працевлаштування на основі системи міждержавних договорів про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист. Подібні угоди вже укладені з більшістю країн – колишніх республік СРСР (підписано також багатосторонню угоду в рамках СНД), Польщею, Чехією, Словаччиною та Португалією, а також В'єтнамом. Терміново необхідно урегулювати міграційні відносини з Німеччиною, Грецією, Ізраїлем, Італією, Іспанією, США та іншими економічно розвиненими країнами, а також з найближчими західними сусідами, перш за все з Угорщиною.

Отже, **розширення можливостей легального працевлаштування** українських громадян за кордоном потребує таких заходів:

- розвиток системи міждержавних договорів про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист;
- збільшення квот для працевлаштування українців у країнах, з якими договори вже укладено;
- розвиток інституту ліцензування діяльності щодо працевлаштування українських громадян за кордоном;
- передбачення спеціальних квот для кваліфікованих фахівців з визначенням переліку занять та видів діяльності при укладанні міждержавних договорів;
- організація підготовки кадрів за замовленням іноземних роботодавців;
- активізація зовнішньополітичної діяльності щодо укладення договорів про працевлаштування окремих категорій українських спеціалістів з країнами Азії та Африки.

Більшість громадян, які наважилися на трудову міграцію, при в'їзді до країн-реципієнтів приховує свої справжні наміри і, по суті, перебуває у цих країнах на нелегальному становищі. Наслідком такої ситуації стає соціальна незахищеність громадян України за кордоном, їх практично повна залежність від роботодавців і частково – від посередників. Досить численні контингенти українських трудових мігрантів не мають жодних гарантій щодо режиму роботи, виду діяльності, отримання зароблених грошей. Частина шукачів пристойного заробітку не з власного бажання займається виснажливою, шкідливою для здоров'я працею, молоді жінки нерідко потрапляють у тенета ділків підпільного секс-бізнесу і всупереч власному бажанню змушені займатися проституцією.

Комплекс заходів щодо **протидії нелегальній міграції** включає:

- розповсюдження інформації (рекламно-інформаційні буклети, спеціальні телепередачі, цільові випуски газет, спеціальні лекційні заняття у вищих

навчальних закладах) щодо існуючої системи міждержавних угод про працевлаштування, законодавства України та країн-реципієнтів у сфері трудової міграції та регулювання ринку праці в цілому, а також можливості отримання допомоги з боку українських дипломатичних установ під час перебування трудових мігрантів за кордоном;

- просвітницьку діяльність щодо умов та наслідків нелегальної трудової діяльності;
- посилення контролю за діяльністю організацій-вербувальників вітчизняної робочої сили для роботи за кордоном;
- підвищення ефективності дій силових структур з виявлення та припинення діяльності фірм, що займаються працевлаштуванням громадян України за кордоном, не маючи на це дозволу.

Для посилення соціальної захищеності українських громадян за кордоном необхідно:

- приєднатися до відповідних конвенцій МОП з питань захисту прав працівників-мігрантів, статей Європейської Соціальної Хартії (оновленої);
- впровадити спеціальні посади у дипломатичних та консульських представництвах за кордоном у країнах призначення мігрантів, створити спеціальні приймальні, забезпечити надання юридичних консультацій.

Доходи українських заробітчан є не лише важливим засобом підвищення рівня життя окремих верств населення, а й джерелом економічного зростання: тільки від заробітчан Тернопільщини, за оцінками фахівців Тернопільського обласного центру зайнятості, щороку надходить близько 100 млн. дол. США, а сумарний обсяг заробітків українських громадян за кордоном, як уже зазначалося, становить близько 11% ВВП. Крім того, вкладення трудовим мігрантом коштів у розвиток вітчизняної економіки є запорукою зворотності трудової поїздки. При цьому ефективність залучення заробітків мігрантів до інвестування в економіку України залишається низькою.

Вирішення проблем стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України та забезпечення зворотності міграцій має спиратися на такі заходи:

- розробка програми стимулювання самозайнятості та мікропідприємництва для осіб, які повертаються після трудової діяльності за кордоном, де, зокрема, передбачити пільгові умови оподаткування протягом стартового періоду, надання юридичної та консультаційної допомоги;
- створення програми адаптації трудових мігрантів до українського суспільства, яке змінюється за період відсутності мігранта;
- дозвіл на безмитне ввезення засобів виробництва громадянами України з-за кордону;
- створення недорогих шляхів переказу коштів від українських заробітчан за кордоном родичам, які залишилися в Україні;
- надання можливості сплати коштів до Пенсійного фонду з-за кордону, навіть за відсутності сплати відповідного податку;
- розробка і впровадження програм підвищення кваліфікації та перекваліфікації колишніх мігрантів;

Соціально-економічна та демографічна політика

- надання можливості купівлі в кредит житла або товарів тривалого користування особами, які перебувають за кордоном;
- встановлення збільшеної відсоткової ставки по вкладах, відкритих у вітчизняних банках громадянами України, які перебувають за кордоном, та підвищених соціальних гарантій по таких вкладах при закритті банку;
- впровадження при працевлаштуванні висококваліфікованих українських фахівців за кордоном за допомогою державних структур процедури укладання тристоронніх угод між особою, що виїжджає, державою (в особі Державного центру зайнятості або єдиного уповноваженого органу виконавчої влади з питань міграції, якщо такий буде створено) та банківською установою про переказ частини заробітку працівника на рахунок у вітчизняному банку.

Проблема пом'якшення дії чинників, що стимулюють від'їзд українських громадян на роботу за кордон, має вирішуватися в контексті регулювання розвитку ринку праці і стратегії підвищення доходів населення та включати такі заходи:

- створення загальнодержавного банку вакансій;
- подолання різких регіональних диспропорцій в якості життя населення (стимулювання підприємництва, створення нових робочих місць, перш за все в тих регіонах, де можливості економічного зростання заздалегідь є обмеженими, розвиток соціальної, транспортної та ринкової інфраструктури в усіх регіонах);
- сприяння інноваціям та продуктивній зайнятості в Україні.

Ефективність державної політики у сфері трудових міграцій буде досягнута лише за умови адекватного інформаційного забезпечення. На сьогодні аналіз існуючих тенденцій зовнішньоміграційних трудових поїздок ускладнений недостатньою достовірністю вихідних даних. Відповідно, першочерговим завданням є організація дієвого **моніторингу** міждержавних трудових міграцій.

Джерела

1. *Стан* дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – К., 2003. – 157 с.
2. *Трудова міграція населення Тернопільської області: кількісний та географічний аспекти.* – Тернопіль: Лідер, 2002. – 52 с.
3. *Соціальне обличчя новітньої української трудової міграції.* – Львів, 2003. – 40с.
4. *Зовнішні трудові міграції населення України /* За ред. Е.М.Лібанової, О.В.Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 206с.
5. *Майданік І.П.* Соціально-економічні проблеми трудової міграції в Україні // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. – Тернопіль: Економічна думка, 2004. – Вип. 9. – С. 317–319.