



ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ТА КООРДИНАЦІЇ ТРУДОВИХ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

*І.П. Майданік,
провідний економіст Інституту демографії
та соціальних досліджень НАН України*

Із здобуттям незалежності Україна зіткнулася з низкою процесів та явищ, що не були властивими радянському суспільству або виявлялися в той час у іншій формі. До таких процесів належить і трудова міграція. Незважаючи на те, що колишній СРСР прийнято вважати прикладом закритого суспільства, міграційні процеси (як внутрішні так і зовнішні) на його теренах все ж розгорталися, хоча і мали обмежений характер. За роки незалежності міграційна ситуація в Україні значно змінилася, що зумовлено зміною економічного, політичного та соціального середовища. Сучасна вітчизняна міграція загалом, та трудова міграція зокрема, вирізняються особливими причинами, масштабами, напрямками, наслідками та соціально-демографічними характеристиками її учасників, що вимагає розробки нових підходів до вивчення, регулювання та оптимізації цих процесів.

Дослідженням проблем міграції займалися такі вчені, як Пирожков С.І., Малиновська О.А., Хомра О.У., Позняк О.В., Лібанова Е.М., Романюк М.Д., Прибиткова І.М., Шульга М.О. та інші.

На сьогодні одним з найактуальніших завдань соціально-демографічної політики є підвищення ефективності управління міграційними процесами і вибір оптимальної моделі їх координації та регулювання.

У статті визначено систему першочергових заходів для покращення ефективності управління трудовими міграціями, побудована таблична модель, яка слугує для опису реального стану міждержавних потоків української трудової міграції, чим і визначається наукова новизна роботи.

При розгляді *координації* міграційних процесів можна виділити три аспекти: 1) встановлення взаємодії між діяльністю численних організацій, які займаються міграційною проблематикою; 2) приведення дій вищезгаданих організацій у відповідність потребам гастарбайтерів; 3) приведення поведінки трудових мігрантів у відповідність існуючим законодавчим нормам. Увага даної статті зосереджена на двох останніх аспектах координації міграційних процесів.

Регулювати – означає підкоряти що-небудь відповідним правилам. У даній статті йдеться про законодавче регулювання міграційних процесів.

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Управління тлумачать як вплив на розвиток, стан будь-якого (у даному випадку міграційного) процесу. Отже, регулювання та координація виступають основними інструментами управління.

Вплив трудової міграції на розвиток українського суспільства

Вітчизняна трудова міграція значно впливає на функціонування українського суспільства. До позитивних наслідків цього процесу слід віднести залучення зароблених за кордоном коштів в українську економіку. Ці гроші вкладаються у розвиток малого бізнесу, функціонування системи освіти, стимулюють будівництво житла, підвищують платіжну спроможність громадян тощо. В умовах безробіття трудова міграція зменшує навантаження на вітчизняний ринок праці, що, в свою чергу, сприяє подоланню соціальної напруги. Проте є й негативні наслідки масових виїздів українських громадян на заробітки за кордон. Це втрата висококваліфікованими гастарбайтерами своєї кваліфікації, негативний вплив на розвиток сімей, а іноді і їх руйнація, неможливість брати участь у вихованні дітей тощо. Заслуговує на розгляд ще й така соціально-економічна проблема, як істотне погіршення стану здоров'я наших співвітчизників через виснажливі умови праці за кордоном. Так, дослідження, проведене Міжнародною Організацією з Міграцій серед населення Закарпатської області, дає такі результати: у кожного четвертого – п'ятого респондента, який страждає на хронічні захворювання, причиною виникнення хвороби стали тривалі виїзди на заробітки, часто – травми та нещасні випадки на виробництві [7, с. 23]. Це не лише погіршує генофонд української нації, а ще й створює додаткове навантаження на вітчизняну сферу охорони здоров'я.

Трудова міграція з України функціонує переважно поза правовим полем і визначається кон'юнктурою ринку праці зарубіжних країн. На тлі відсутності перспектив гідного працевлаштування на національному ринку праці трудова міграція є для наших співвітчизників одним із способів уникнення безробіття. Це створює пропозицію української робочої сили, попит на яку за кордоном є у тих галузях прикладання робочої сили, які з певних причин не можуть бути заповнені громадянами відповідної країни. Країни з розвинутою економікою використовують іноземні трудові ресурси для вирішення проблем на власному ринку праці. Наприклад, бразильські дантисти, які працювали у периферійних районах Португалії, відіграли важливу роль у забезпеченні місцевого населення медичними послугами, оскільки португальські лікарі відмовлялися працювати у цих регіонах [4, с. 105].

Метою регулювання та координаційних процесів постає нівелювання негативних наслідків трудової міграції задля розвитку української економіки та суспільства загалом.

Міграційне законодавство

Основою управління будь-якими суспільними процесами виступає законодавча база, що включає внутрішні закони країни та різного роду міжнародні угоди щодо відповідної проблематики. Конституція України закріплює за кожним громадянином свободу пересування та право вільно залишати територію країни. Основний закон держави гарантує кожному українцю піклування та захист під час його перебування за кордоном. Це конституційне положення знайшло свою підтримку в ст.8 Закону України “Про громадянство України”. До міжнародних договорів, що регулюють трудову міграцію, входять двосторонні та багатосторонні угоди із урядами країн-реципієнтів української робочої сили, що регламентують умови та форми здійснення трудової діяльності працівниками-мігрантами та визначають механізми їх правового і соціального захисту під час перебування за

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

кордоном. Також до координаційної бази трудової міграції слід віднести законодавчі норми, що регулюють діяльність агенцій, які надають допомогу у працевлаштуванні громадян України за кордоном, та різного роду соціально-демографічні програми стосовно трудової міграції та вирішення певних проблем її учасників. Наприклад, Київська молодіжна біржа праці здійснює програму, згідно з якою за домовленістю з банком заробітна плата трудового мігранта переказується на рахунок банку як систематичні внески на придбання житла, а сім'я заробітчанина в цей час уже забезпечена житлом.

Передумови та наслідки розвитку потоків нелегальної трудової міграції

Проте незважаючи на розгалужену систему законів, що покликані регулювати зовнішню трудову мобільність громадян України, значним чином ці процеси відбуваються нелегально чи напівлегально. Це зумовлено, по-перше, тривалим процесом оформлення робочої візи (процедура оформлення таких віз для в'їзду, наприклад, у Чехію, за умови надання всіх необхідних документів, триває до шести місяців), а по-друге, відносною доступністю інших можливостей потрапити за кордон. Так, скажімо, громадяни України та громадяни інших держав можуть потрапити на територію Туреччини на підставі місячної туристичної візи без права на працевлаштування, отриманої на турецькому кордоні всього за 10 доларів США [2, с.90]. За відомостями міліції, серед щорічно зареєстрованих у Чернівецькій області 90 – 120 випадків шахрайства третина – це протиправні дії, пов'язані з оформленням за відповідну винагороду закордонних паспортів. Основною причиною масових порушень виступає невідповідність норм регулювання сучасним потребам населення у зазначеній сфері. Ще одним чинником є певні ментальні особливості українських громадян, які працюють за кордоном, а саме те, що вони в 1,3 раза частіше, ніж інші українці, вважають, що заради великих грошей їх співвітчизники готові діяти поза межами закону [5, с.36].

Масове поширення нелегальних та напівлегальних трудових міграцій призводить до багатьох негативних наслідків, основними з яких є:

1) майже повна відсутність можливостей захисту прав людини осіб, які працюють за кордоном на нелегальній основі. На цій проблемі особливо наголошує Уповноважений з прав людини України Н.І. Карпачова. На сьогоднішній день умови праці та тривалість робочого дня українських гастарбайтерів не відповідають належним нормам. Наші співвітчизники за кордоном працюють в середньому по 10 – 12 годин на добу. У ході дослідження “Життєві шляхи населення України” було зафіксовано таку максимальну тривалість робочого тижня – 126 годин (тобто людина працювала 18 годин на день при семиденному робочому тижні). Умови побуту українських заробітчани не відповідають санітарно-гігієнічним нормам. Часто мігранти свідомо обирають менш комфортні умови проживання з метою мінімізації витрат.

Нерідко наші співвітчизники стають жертвами непорядних роботодавців, які порушують умови оплати праці, тривалості робочого дня, умови проживання та харчування, про які була домовленість при прийнятті на роботу. Українські громадяни можуть звернутися по допомогу з захисту своїх прав до правоохоронних та інших органів державної влади країни – реципієнта. Однак, не всі мігранти, які звертаються по допомогу, її отримують, так вважає більше половини експертів, опитаних у ході дослідження “Особливості зовнішньої трудової міграції молоді в сучасних умовах”, яке було проведене у 2003 році Державним інститутом проблем сім'ї та молоді;

2) зазвичай нелегальні мігранти не оприлюднюють суми зароблених ними грошей, щоб уникнути оподаткування. Отже, ці кошти не є джерелом поповнення державного

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

бюджету. Одним із шляхів виходу з такої ситуації може бути пільгове оподаткування для мігрантів, а саме часткове звільнення їх від податку на прибуток. За розрахунками, відділу міграційних досліджень ІДСД НАН України, сума, яку щорічно заробляють трудові мігранти, знаходиться у діапазоні від 2,1 млрд. дол. США (за мінімальною оцінкою) до 11,6 млрд. дол. США (максимальна межа), що, в свою чергу, становить відповідно 3,2 та 17,7% ВВП України за 2004 рік. Найбільш реальним діапазоном в якому швидше за все розташована шукана величина слід вважати 4,7 – 7,6 млрд. дол. Тобто від 7,2 % до 11,6% ВВП України за 2004 рік.

3) нелегальний стан трудових міграцій негативно позначається на якості статистичного обліку їх учасників.

Моделі обліку міжнародних потоків трудових мігрантів

Статистичний облік міжнародної міграції – складна процедура, однією, з характерних особливостей якої виступає те, що вона охоплює події, які можуть реєструватися майже одночасно в двох країнах. Це може бути використано для підвищення якості обліку зовнішніх трудових мігрантів з України. Організація Об'єднаних Націй пропонує таку модель обліку міжнародних потоків мігрантів, яка дає можливість виявити зв'язки між вибуттям з однієї країни і прибуттям в іншу (табл.1). Звичайно, використовуючи таку модель, необхідно мати на увазі деякі теоретичні припущення, що були зроблені для її побудови [6, с.15]. Суттєвим її здобутком є те, що вона дозволяє фіксувати мігрантів у 4 різні моменти часу.

Таблиця 1

Модель обліку міжнародних потоків легальних трудових мігрантів

громадяни вибуття	іноземці		громадяни прибуття
	прибуття	вибуття	
громадяни, які вибувають для роботи за кордоном	іноземці, що є допущеними в країну як працівники-мігранти	іноземні працівники, які вибувають з країни	громадяни, які повернулися після роботи з-за кордону

Запропонована модель дасть змогу підвищити якість статистичного обліку легальних трудових мігрантів. Для удосконалення статистики нелегальної трудової мобільності фахівці ООН застосовують аналогічну модель (таб. 2)

Таблиця 2

Модель обліку міжнародних потоків нелегальних трудових мігрантів

громадяни вибуття	іноземці		громадяни прибуття
	прибуття	вибуття	
громадяни, які вибувають без необхідного дозволу на в'їзд в іншу країну	іноземці, які не мають дозволу на в'їзд	депортовані іноземці	громадяни, депортовані з-за кордону

Проте модель, висвітлена у таблиці 2, не відповідає реальній міграційній ситуації. Кількість випадків депортації дає далеко не повну інформацію про кількість і контингент нелегальних трудових мігрантів. З огляду на це можна запропонувати дещо іншу модель обліку міжнародних потоків гастарбайтерів, яка найбільш адекватно описує реальну ситу-

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

ацію зовнішньої трудової мобільності українців (таб. 3). Саме тому єдиним шляхом, що може підняти статистичний облік трудових міграцій на належний рівень, є виведення з “тіні” українського заробітчанства.

Таблиця 3

Реальна модель міждержавних потоків української трудової міграції

громадяни вибуття	іноземці		громадяни прибуття
громадяни, які вибувають без необхідного дозволу на в'їзд в іншу країну	іноземці, які не мають дозволу на в'їзд та/чи працевлаштування	Депортовані іноземці; іноземці, які вибувають з країни нелегальними шляхами	громадяни, які мають досвід нелегальної трудової міграції

Українська система обліку трудових міграцій

У нашій країні існують такі джерела статистичної інформації про міжнародні трудові еміграційні потоки:

- державний статистичний облік зовнішніх трудових міграцій за формою 1-ТМ “Звіт про чисельність громадян України, які тимчасово працюють за кордоном”, введений у 1996 році. Відомості про українців, які працюють за кордоном подають комерційні бюро, агентства, та інші організації, що працевлаштовують наших співвітчизників за кордоном, а також підприємства, які уклали договори підряду із закордонними підприємствами. За допомогою офіційних посередницьких організацій у 2003 році за кордоном працевлаштовано близько 40 тис. осіб з України;
- дані Всеукраїнського перепису населення, за ними кількість осіб, місце роботи яких знаходиться в іншій державі, становить дещо менше 120 тис.;
- вибіркові дослідження та експертні розрахунки. Згідно з результатами дослідження “Життєві шляхи населення України” (яке було проведене у березні 2001 р. фахівцями НАН України та Державного комітету статистики України й охопило вісім прикордонних регіонів України, у тому числі шість західних областей – Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Рівненську, Чернівецьку та дві східні – Донецьку та Луганську кількість наших співвітчизників, що перебувають на заробітках за кордоном становить 1 – 1,5 млн. осіб. За даними МЗС масштаби заробітчанства з України сягають 2 млн. Подібні оцінки отримали і спеціалісти Тернопільського обласного центру зайнятості при екстраполяції результатів дослідження трудової міграції свого регіону на населення всієї України.
- оцінки політичних діячів, які перевищують реальні масштаби заробітчанства. На думку Н.І. Карпачової, якої дотримується і більшість інших політиків при розгляді даної проблематики, кількість українських гастарбайтерів складає 5 млн.

Таким чином, реальна кількість українських заробітчан на кілька порядків перевищує декларовану. Змінити такий стан речей можливо лише шляхом виведення з “тіні” нелегальних трудових міграційних потоків.

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Як відомо, політика щодо населення в цілому включає як нерозривні компоненти прямі і непрямі методи впливу. Нині жорсткий контроль за рівнем, складом та напрямками трудових міграцій призводить до посилення криміналізації цих процесів. Причому масштаби правопорушень прямопропорційні рівню жорсткості законодавчих приписів. Створення позитивної міграційної ситуації в країні видається можливим лише у контексті підвищення рівня життя населення. Тому на сьогодні особливої актуальності набуває непряма міграційна політика, а саме поліпшення стану національного ринку праці, житлобудівництва, освіти, сфери соціальної безпеки та охорони здоров'я тощо. При чому найбільше уваги має приділятися регіонам із найвищою кількістю реальних та потенційних трудових мігрантів, оскільки масова трудова еміграція з певних областей виступає свого роду індикатором недостатнього соціально-економічного розвитку регіону.

Ідеальною моделлю української трудової мобільності може бути незначна за обсягами трудова міграція, за допомогою якої громадяни України підвищують свій кваліфікаційний рівень, а не навпаки, і яка не стає передумовою і підготовкою переїзду за кордон для постійного місця проживання. Це не означає, що для роботи за кордоном необхідно залучати лише найосвіченіших українців на доволі престижні місця, що є неприйнятним для громадян країн-реципієнтів. Але тип виконуваних за кордоном робіт має максимально відповідати рівню кваліфікації працівника: на будівництві повинні працювати будівельники, а не викладачі та інженери.

Звичайно, на сьогоднішній день запровадження такої моделі є неможливим і недовідповідним. Вона може бути орієнтиром на перспективу. Зменшення обсягів трудової міграції повинно відбуватися пропорційно до збільшення робочих місць в Україні. Переформування міграційних потоків відповідно до структури робочих місць і кваліфікації українських гастарбайтерів може відбуватися поступово на тлі зменшення обсягів міграції.

Стратегічною ціллю для нормалізації трудових міграційних процесів повинна виступати стабілізація загальної соціально-економічної ситуації в Україні: підвищення рівня зайнятості, поліпшення умов та оплати праці тощо.

Серед поточних заходів, які необхідно взяти за основу регулювання і координації трудової міграції населення, найбільш важливими є:

- виведення трудових міграційних процесів з “тіні” шляхом спрощення процедури оформлення робочих віз та ліквідації передумов для нелегальної переправи трудових мігрантів;
- покращення стану захисту прав гастарбайтерів, які перебувають на заробітках за кордоном;
- повніше інформаційне забезпечення реальних та потенційних трудових мігрантів щодо законних шляхів працевлаштування за кордоном і можливостей захисту своїх прав;
- залучення трудових мігрантів до профспілкового руху;
- розширення мережі соціально-демографічних програм з міграційної проблематики;
- створення умов для реінтеграції мігрантів в українське суспільство після повернення на батьківщину

Висновки. Українське міграційне законодавство ґрунтується на визнанні конституційних прав людини на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Основними задачами управління трудовою міграцією виступають: визначення реальних та оптимальних показників міграційних процесів; виведення з “тіні” міжнародних трудових

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

потоків; надання дієвої соціально-правової допомоги учасникам міграційних переміщень; залучення зароблених за кордоном коштів в економіку України тощо. Задля досягнення цих та інших задач необхідне реформування системи регулювання трудовою міграцією. Базовим принципом управління міграційними процесами повинно виступати максимальне поєднання індивідуальних потреб особи, яка має намір працювати за кордоном, з інтересами держави.

Джерела:

1. *Зовнішні трудові міграції населення України* / За ред. Е.М.Лібанової, О.В.Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 206с.
2. *Карпачова Н.І.* Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000. – 157с.
3. *Пирожков С., Лакіза-Сачук Н., Запатрічна І.* Україна в демографічному вимірі: минуле, сучасне, майбутнє. – К., 1995. – 66с.
4. *Пейшоту Ж.* Сильный рынок и слабое государство: предметное исследование современной иммиграции в Португалию // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2003. – №1
5. *Прибыткова И.* Трудовая миграция населения Украины в условиях трансформации экономических и общественных отношений // Трудовая миграция в СНГ: социальные и экономические эффекты. – М., 2003. – С.25 – 68.
6. *Рекомендации по статистике международной миграции.* – Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1998. – 122с.
7. *Трудова міграція та здоров'я мігрантів у Закарпатській області України.* – К., 1997. – 37с.