

ТРУДОВА МІГРАЦІЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОН: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ РЕАГУВАННЯ

Анотація

Подано основні характеристики сучасної трудової міграції громадян України за кордон, оцінки її масштабів, сучасні тенденції. Показано, що основними викликами, обумовленими міграційними процесами, є для України: (1) наростання масштабів міграції за кордон, передусім трудової; (2) активізація участі молоді, фахівців у трудовій міграції; (3) збільшення частки мігрантів, які працюють за кордоном без належних дозволів, перебувають у нерегульованому правовому становищі; (4) трансформація частини тимчасової трудової міграції на постійну. Запропоновано можливі шляхи удосконалення управління міграціями та розв'язання міграційних проблем.

ТРУДОВА МІГРАЦІЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЗА КОРДОН: ВИКЛИКИ ТА ШЛЯХИ РЕАГУВАННЯ

Найбільш масовим і значущим для України міграційним потоком є трудова міграція громадян за кордон. Завдяки отриманій за часів незалежності свободі пересування в умовах непростих економічних обставин, низьких заробітних плат робота за кордоном стала для багатьох українців стратегією виживання та підвищення добробуту своїх сімей. Вона є потужним соціальним амортизатором, чинником зменшення бідності, напруги на ринку праці, джерелом значних валютних надходжень, але, водночас, несе ризики втрати частини необхідного для розвитку країни трудового та інтелектуального потенціалу.

З метою оцінки масштабів трудової міграції українців за кордон Державною службою статистики України в 2001 р. в 8 прикордонних областях, а в 2008, 2012 та 2017 роках¹ по всій території України при обстеженнях економічної активності населення, що охоплюють понад 20 тис. домогосподарств, застосовувався спеціальний модуль, спрямований на вивчення зовнішньої трудової міграції. Екстраполяція отриманих результатів на все населення дала змогу оцінити чисельність трудових мігрантів, тобто громадян, які хоча б раз упродовж періоду спостереження (3,5 років в 2008 р., 2,5 років в 2012 та 2017 роках) виїжджали за кордон з метою працевлаштування або працювали за кордоном на момент опитування.

За даними 2001 р. така оцінка становила 2,3 – 2,7 млн осіб, або понад 10% працездатного населення. В 2008 р. було виявлено 1,5 млн трудових мігрантів, або 5,1% працездатного населення. Оцінка 2012 р. становила 1,2 млн, частка трудових мігрантів серед осіб у віці 15 – 70 років дорівнювала

¹ Зовнішні трудові міграції населення України/ За наук. ред. Е. Лібанової, О. Позняка. – К.: РВПС України, 2002. – 206 с.; Зовнішня трудова міграція населення України/ Український центр соціальних реформ. Державний комітет статистики України. – К., 2009. – 118 с.; Звіт щодо організації проведення, методології та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні. – К.: Міжнародна організація праці, Державна служба статистики України, Інститут демографії та соціальних досліджень НАНУ, 2012. – 96 с.; Зовнішня трудова міграція (за результатами модульного вибіркового обстеження). Статистичний бюлетень. – К.: Державна служба статистики України, 2017. – 36 с.

3,4%. За даними 2017 р. їхня чисельність зросла до 1,3 млн, а частка в населенні відповідного віку до 4,5% (населення окупованих територій з підрахунків виключалося).

Обстеження Держстату, однак, не охоплювали осіб, які не поверталися в Україну в період спостереження. Інформація про відсутніх надавалася членами домогосподарств, які залишалися на Батьківщині, тому не могли бути охоплені також мігранти, які виїхали всієї сім'єю. У зв'язку з цим отримані дані стосуються переважно осіб, які здійснюють тимчасові поїздки на роботу за кордон, а також тих, хто працює за кордоном тривалий час, проте має сім'ю в Україні, періодично навідується додому.

Основна цінність обстежень у тому, що вони дають змогу з'ясувати якісні характеристики трудової міграції з України, а також, завдяки періодичному проведенню по всій території країни, тенденції її розвитку.

Згідно з даними Держстату, основними країнами призначення українських працівників-мігрантів є сусідні країни – Росія, Польща, Чехія, Угорщина, а також країни Південної Європи (Італія, Іспанія, Португалія). Порівняння результатів 2008, 2012 та 2017 років показує, що поступово розподіл мігрантів за країнами призначення змінювався: частка Росії скорочувалася, а європейських країн, передусім Польщі, зростала (рис. 1). Саме Польща на сьогодні є основною країною призначення трудових мігрантів з України, що обумовлено потребами ринку праці країни, сприятливим для тимчасового (до 6 місяців упродовж року) працевлаштування іноземців законодавством, територіальною та культурною близькістю.

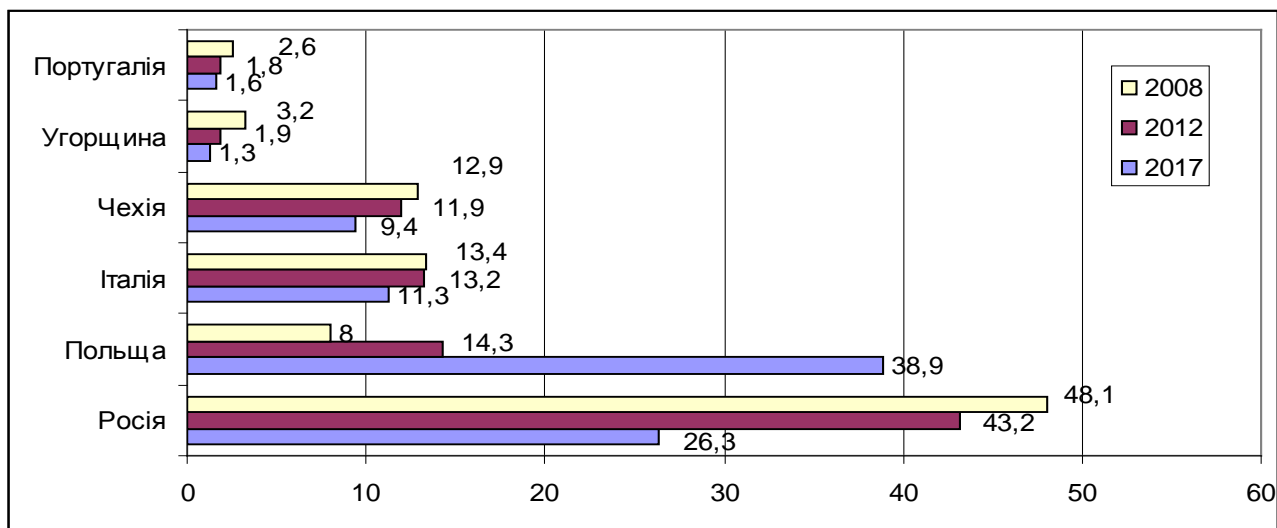


Рис.1 Країни призначення трудових мігрантів за даними обстежень населення 2008, 2012 та 2017 рр. (Джерело: Державна служба статистики України)

За даними 2017 р. понад 2/3 мігрантів (70,4%) – чоловіки, що в цілому відповідає результатам попередніх обстежень (2001 р. – 69,2%, 2008 р. – 62,3%, 2012 р. – 65,6%), однак свідчить про деяке збільшення чоловічої міграції. Опитування українських мігрантів, проведені останніми роками в Польщі та Чехії, дають підстави твердити, що збільшення частки чоловіків пов'язане не лише із потребами ринку праці країн призначення (будівництво, транспорт), а й виїздом за кордон внаслідок воєнних дій на Сході України.

За віковими групами мігранти-чоловіки розподілені в цілому рівномірно з деяким переважанням осіб 40 – 49 років (24%). Разом з тим жінки починають виїжджати на роботу за кордон пізніше за чоловіків, проте продовжують працювати за межами Батьківщини навіть досягнувши передпенсійного чи й пенсійного віку. Більшість жінок-мігранток старші 40 років, а третина з них – старші 50 років.

Трудова міграція нерівномірно охопила територію країни. За даними 2017 р. 69,4% тих, хто виїжджав на роботу за кордон, рекрутувалися з числа мешканців західних областей. Це дещо менше, ніж в 2012 р., коли вони становили 72,4%. Частка вихідців із Заходу скоротилася за рахунок жителів Центру країни, які становили 9,2% мігрантів, тоді як в 2012 р. лише 3%.

Вихідців з Півдня в 2017 р. було 8,6%, Сходу – 6,8%, Півночі – 6%.

Зміни в географічному походженні заробітчачан крім іншого пов'язані з військовим конфліктом на Сході країни. Так, згідно з даними дослідження, проведеного Національним банком Польщі у 2016 році, серед українських мігрантів, які вперше прибули до Польщі у 2014 та 2015 роках, 28,4% були із східної частини країни. Натомість до 2014 р. частка вихідців з цього регіону становила лише 6,3%². Варто зазначити, що мігранти із Східної України за демографічними характеристиками дещо відрізняються від мігрантів з регіонів, населення яких традиційно залучене до трудової міграції переважання чоловіків, молодший вік але найголовніше, що вони мають набагато менше міграційного досвіду.

Помолодшання української еміграції частково пов'язане з процесом об'єднання сімей, коли діти, що завершили навчання в Україні, приєднувалися до своїх батьків, які вже тривалий час перебували за кордоном. Утім, основною причиною зростання молодіжної міграції є стрімке збільшення чисельності громадян, які виїжджають за кордон з метою навчання. Якщо десять років тому в ЄС навчалися трохи більше 10 тис. учнів та студентів-українців, то в 2015 р. їхня чисельність сягнула майже 43 тис. Лише протягом 2016 р. громадянам України було вперше оформлено 25,3 тис. дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою, з них 16,8 тис. – у Польщі (рис. 2).

² Chmielewska I., Dobroczycki G., Puzynkiewicz J. A new wave of Ukrainian migration to Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://financialobserver.eu/poland/a-new-wave-of-ukrainian-migration-to-poland/>



Рис.2 Чисельність уперше оформлених громадянам України дозволів на перебування в ЄС з освітньою метою та дозволів, чинних на кінець року (Джерело: Євростат)

Крім бажання отримати якісну освіту, наростання освітньої міграції пов'язане з тим, що вона може бути сходинкою до подальшого працевлаштування та проживання за кордоном. Тим більше, що низка зарубіжних країн започаткували численні програми для українських студентів, створили умови для виходу іноземців, які успішно закінчили національні навчальні заклади, на ринок праці країни перебування. Так, згадане вище дослідження Національного банку Польщі, що проводилося у столичному регіоні сусідньої країни, виявило лише 2,4 % українських студентів, які планують повернутися додому після завершення навчання.

Підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня українських трудових мігрантів відбувається не лише внаслідок освітньої міграції, а й в результаті виїзду фахівців, які отримали освіту в Україні. Хоча за даними обстеження Держстату 2017 р. рівень освіти трудових мігрантів в основному середній (64%), однак частка осіб з повною, а також базовою та неповною вищою освітою становить 33,5% проти 30,5% в 2012 р. Частина фахівців виконує за кордоном роботу, яка не відповідає рівню їхньої підготовки. Однак, майже третина мігрантів працює за професією. За даними Євростат в 2016 р. понад півтори тисячі громадян України (більшість в Німеччині) мали так звані «голубі карти», тобто дозволи на проживання в ЄС, які видаються

висококваліфікованим особам, що запрошуються на роботу із значно вищою за середню для країни перебування заробітною платнею. Хоча їхня чисельність загалом невелика, проте динаміка її збільшення вказує на наростання еміграції фахівців (рис.3).

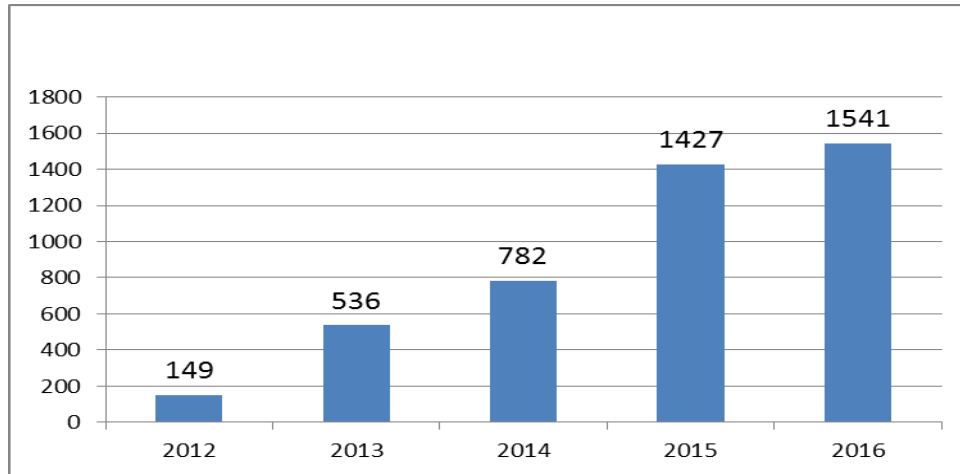


Рис.3 Чисельність громадян України, які мали чинні «голубі картки» станом на 31 грудня відповідного року (Джерело: Євростат)

Серйозний виклик для України обумовлений тим, що в останні роки зросла чисельність громадян, які працюють за кордоном без належних дозволів. За даними обстеження Держстату 2008 р. в нерегульованому правовому становищі перебували 23,2% мігрантів, за даними 2012 р. їхня чисельність зменшилася – 16,7%. Проте обстеження 2017 р. показало, що вона знову зросла: 17,9% виявлених мігрантів не мали жодного правового статусу за кордоном, 5,5% працювали маючи лише туристичну візу, для 4,8% правовий статус лишився нез'ясованим, що у більшості випадків, вірогідно, означає його відсутність.

Крім загроз, на які наражаються нелегальні мігранти, це становить ризик для іміджу України, безвізового режиму з ЄС. Адже існує процедура призупинення безвізу, яка запускається, крім іншого, у разі різкого зростання кількості порушників. Це цілком реальна загроза. Тим більше, що останніми роками чисельність українців-порушників міграційного законодавства ЄС значно збільшилася (рис.4). Така негативна динаміка має враховуватися, хоча

наразі і абсолютна, і відносна кількість порушників у порівнянні з кількістю законослухняних громадян, які відвідують ЄС, цілком незначна.

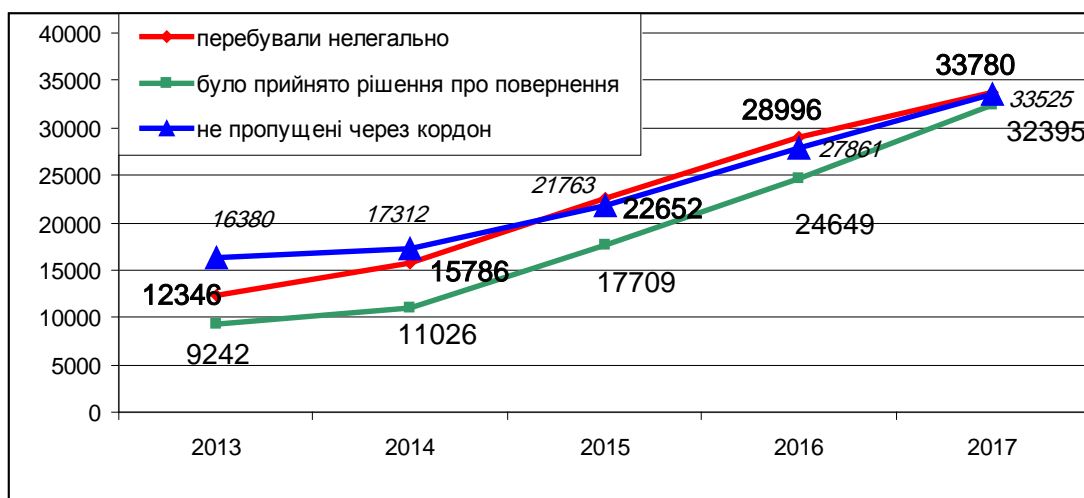


Рис.4 Чисельність виявлених на території ЄС нелегальних мігрантів з України, тих, щодо яких прийнято рішення про повернення, та не пропущених на територію ЄС (Джерело: Євростат)

Враховуючи поширення серед мігрантів неформальної зайнятості не дивно, що, як показало обстеження Держстату 2017 р., 62% з них не мали трудового контракту і працювали за усною домовленістю (передусім в Білорусі, Росії, Угорщині). Треба зазначити, однак, що відсутність трудового контракту доволі типова і для мігрантів, які перебувають і працюють за кордоном цілком легально. Так, 32% українських працівників-мігрантів, працевлаштованих в Польщі, укладають не трудові, а за цивільно-правові угоди³. Вони не сплачують внесків до соціальних фондів і, відповідно, не мають прав на виплати з них, хоча між Україною та Польщею існує угода про соціальне забезпечення.

Основною моделлю міграційної поведінки українців наразі залишається тимчасова, циркулярна, тобто періодично повторювана трудова міграція. Обстеження і 2012, і 2017 років показали, що майже половина мігрантів (48,5%) становили короткотермінові (до року) трудові мігранти. Тривалість

³ Poland: Government concerned about precarious work contracts for foreigners [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/poland-government-concerned-about-precarious-work-contracts-for-foreigners>

більшості (57%) виїздів за кордон не перевищувала трьох місяців. В 2012 р. поїздки до трьох місяців становили 43%. Довготривалими мігрантами (понад 12 місяців) були лише 8,3% усіх виявлених при обстеженні 2017 р. працівників-мігрантів (в 2012 р. 17,3%). Варто також підкреслити, що 46,1% мігрантів здійснювали по кілька поїздок на рік, 5,9% виїжджали декілька разів на місяць, а 4,4% – щотижнево.

Однак, переважання короткотермінових поїздок за кордон, яке засвідчує, що центр життєвих інтересів мігрантів залишається в Україні, частково може пояснюватися тим, що, як уже зазначалося вище, особи, які виїхали за кордон всією сім'єю і є по суті переселенцями, не потрапили до вибірки обстеження. Дані країн призначення свідчать, що чисельність українців, які проживають там на постійній основі, стабільно зростає. Так, за даними Євростат, чисельність громадян України, які отримали на території ЄС статус довготривалого мігранта, що забезпечує всю повноту прав постійного мешканця і надається після п'яти років легального проживання, стабільно зростає. Протягом останніх 10 років вона збільшилася майже вдесятеро (рис.5). І це без урахування мігрантів, які вже встигли набути громадянство країн перебування. Лише протягом 2016 р. громадянство держав ЄС набули 24,1 тис. українців. Вони посіли перше місце серед натуралізованих іноземців в Чехії, Польщі та Румунії. І якщо щодо Румунії можна припустити, що йдеться про українців Буковини, які мають право на румунське громадянство, хоча й не мігрують до Румунії, то у випадку Чехії та Польщі набуття громадянства можливе лише для переселенців. Враховуючи несприятливі демографічні тенденції поступова трансформація частини тимчасової трудової міграції у переселенську є для України найбільш серйозною обумовленою міграцією небезпекою.

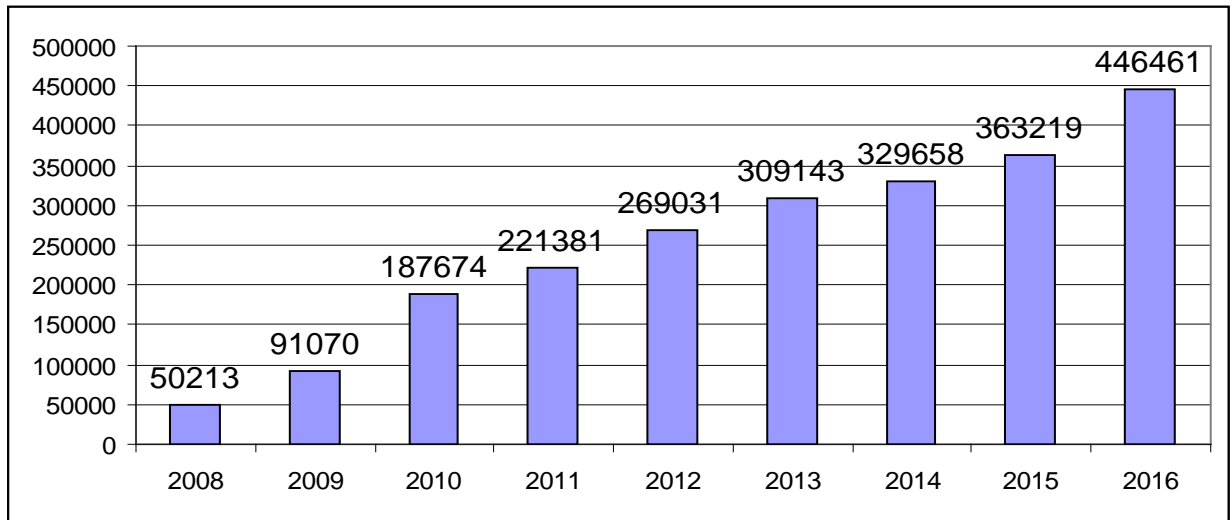


Рис.5 Громадяни України, які мали дозволи на проживання в ЄС як довготривалі мігранти на 31 грудня відповідного року (Джерело: Євростат)

Якщо основним мотивом роботи за кордоном є значно вища, ніж в Україні, заробітна плата, то головним результатом трудової міграції – зароблені за кордоном кошти. Відповідно до даних обстеження Держстату 2017 р., середній заробіток українського мігранта становив 722 дол. США, тоді як середня зарплата в Україні була втричі меншою. Заробітки мігрантів відіграють важливу роль в підвищенні добробуту їхніх домогосподарств, запобіганні бідності. Вони мають також суттєве економічне значення забезпечуючи приплив валюти, підвищуючи споживчий попит, використовуючись як інвестиції. За даними Національного банку України, обсяги приватних грошових трансфертів в країну постійно зростають і 2017 р. були співставні з 8,4% ВВП країни (рис.5).

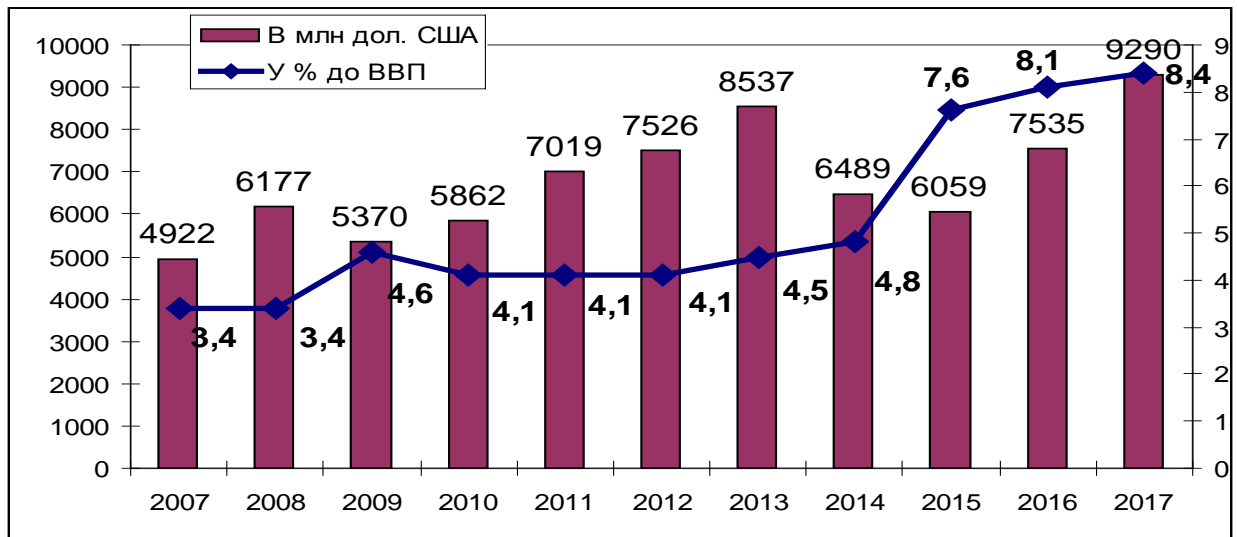


Рис.6 Приватні валютні перекази в Україну в 2007–2017 рр. (Джерело: Національний банк України)

Таким чином, серйозними викликами, обумовленими міграційними процесами, є для України: (1) наростання масштабів міграції за кордон, передусім трудової; (2) активізація участі молоді, фахівців у трудовій міграції; (3) збільшення частки мігрантів, які працюють за кордоном без належних дозволів, перебувають у неврегульованому правовому становищі; (4) трансформація частини тимчасової трудової міграції на постійну.

Така ситуація загрожує негативними як демографічними, так і економічними наслідками. Збільшення масштабів та тривалості перебування мігрантів за кордоном невідворотно призведе до слабшання їхніх зв'язків з Батьківщиною, остаточної втрати країною частини її трудового та інтелектуального потенціалу. Евентуальний дефіцит працівників може стати гальмом розвитку економіки, а відтік найбільш активних, молодих та освічених осіб – демократичних перетворень в Україні.

З метою запобігання ризикам, які обумовлені сучасною активізацією міграційних процесів, важливим є законодавче оформлення міграційної політики, чітке визначення її цілей та інструментів, а головне, – імплементація прийнятих політичних рішень та законодавчих норм, зокрема, реалізація цілей і завдань, визначених Стратегією державної

міграційної політики України на період до 2025 р.⁴, ухваленої Урядом в липні 2017 р., забезпечення виконання Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», який наразі залишається переважно декларативним.

Необхідно привернути увагу української влади та громадськості до міграційних проблем, які у політичному дискурсі практично відсутні. Вони закономірно виглядають менш значущими у порівнянні з питаннями війни і миру, падіння рівня життя населення, корупції тощо. Разом з тим, з точки зору стратегічної, враховуючи несприятливу демографічну ситуацію, стрімке старіння населення і невідворотний в недалекому майбутньому дефіцит робочої сили, нехтувати ними не можна.

У зв'язку із збільшенням обсягу міграції за кордон нагальними видається, по-перше, підтримати модель циркулярної міграції, що склалася стихійно, в надії можливого кінцевого повернення мігрантів на Батьківщину, а, по-друге, забезпечити легальне працевлаштування українських мігрантів за кордоном, недискримінацію та дотримання їхніх прав, зокрема у сфері соціального забезпечення.

Хоча лише успішне реформування та розвиток України може бути реальним запобіжником втрат населення, спричинених еміграцією, з метою забезпечення прав та інтересів держави та її громадян в процесі міграції першорядної ваги набуває удосконалення міграційної політики, врахування міграційних проблем у стратегічному плануванні.

У зв'язку з цим видається доцільним:

Кабінету Міністрів України

– Розробити План дій з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року і забезпечити його виконання. Враховуючи, що в умовах безвізового режиму вірогідним у короткотерміновій перспективі є наростання трудової міграції за кордон, розробити і затвердити план заходів з реалізації Закону України «Про

⁴ Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

зовнішню трудову міграцію».

– Забезпечити врахування міграційного компоненту при стратегічному плануванні соціально-економічного розвитку держави, окремих регіонів та галузей.

– Створити постійно діючу міжвідомчу комісію для моніторингу міграційної ситуації, опрацювання питань удосконалення міграційної політики та законодавства України, підготовки відповідних пропозицій, обміну інформацією та координації діяльності різних відомств із залученням представників органів влади, громадянського суспільства, у т.ч. об'єднань мігрантів, експертів.

Міністерству соціальної політики України

– Кадрово та організаційно посилити підрозділ Міністерства, на який покладено питання трудової міграції громадян за кордон.

– Визначити в місцевих органах Служби зайнятості та Пенсійного фонду України, соціальних служб регіонів, звідки відбувається наймасовіша трудова міграція за кордон, контактних осіб/відповідальні підрозділи, на які покласти питання трудової міграції.

– Розглянути можливість створення спеціалізованих консультативних пунктів для потенційних мігрантів, мігрантів-поверненців при службах зайнятості в Україні.

– Розвивати співпрацю служб зайнятості із службами зайнятості зарубіжних держав щодо організованої тимчасової міграції громадян на роботу за кордон.

– Активізувати роботу з укладання та реалізації міждержавних домовленостей щодо працевлаштування громадян України за кордоном, пенсійного забезпечення мігрантів, трансферту зароблених за межами держави соціальних прав в Україну.

– Спростувати та пропагувати систему добровільного пенсійного страхування мігрантів.

– Забезпечувати мігрантів всією інформацією, яку вони потребують для працевлаштування за кордоном і, що особливо важливо, для повернення в Україну, розміщувати й постійно оновлювати таку інформацію на офіційному сайті Міністерства, поширювати в консульствах України за кордоном, культурних центрах та національно-культурних об'єднаннях українців у країнах перебування, на пунктах перетину кордону України тощо.

Міністерству науки та освіти України

– Розвивати можливості дистанційної освіти дітей мігрантів, забезпечувати дистанційну освіту технічно та методично, виділяти бюджетні кошти для організації державної атестації учнів українських шкіл за кордоном.

– Розробити і затвердити процедури визнання документів і періодів навчання з метою забезпечення продовження навчання дітей мігрантів-поверненців в установах середньої та професійно-технічної освіти. Запровадити за потреби додаткові заняття з української мови, інших предметів для таких дітей.

– Удосконалити нормативно-правові акти України щодо підтвердження кваліфікації трудових мігрантів, набутої у спосіб неформального навчання.

– З метою підготовки кадрів для реалізації міграційної політики держави включити відповідні теми до навчальних програм підготовки юристів, управлінців, політологів тощо.

– Розглянути можливість створення в Україні спеціалізованого наукового центру з досліджень міграційних процесів на міждисциплінарній основі.

Міністерству закордонних справ України

– У консульських представництвах України в державах, де перебуває значна кількість працівників-мігрантів, запровадити посаду дипломата, до

компетенції якого віднести вивчення ситуації, в якій перебувають мігранти, надання їм допомоги (аташе з трудових та соціальних питань).

– Сприяти самоорганізації мігрантів, посилити підтримку створених ними об'єднань, забезпечити прозорі конкурсні процедури розподілу коштів, що виділяються з Державного бюджету України на підтримку організацій діаспори, детальне інформування про можливості такої підтримки.

– Забезпечити зворотній зв'язок між українськими дипломатами та мігрантами, оперативне реагування на їх проблеми, створити при посольствах дорадчі органи, до роботи яких залучити активістів об'єднань мігрантів.

– Ініціювати переговори з зацікавленими країнами перебування українських мігрантів щодо розробки та реалізації спільних програм циркулярної міграції, повернення та реінтеграції українських мігрантів на Батьківщині.

Міністерству економічного розвитку і торгівлі

– Розглянути доцільність запровадження порядку безмитного ввезення мігрантами, які повертаються після тривалого перебування за кордоном, особистого майна, а також засобів виробництва та товарів виробничого призначення з метою започаткування/розвитку власної справи або для сільськогосподарського виробництва.

– Вивчити питання щодо можливостей покращення умов для переказу трудовими мігрантами грошових коштів з-за кордону, сприяння здешевленню переказів, зокрема щодо звільнення від комісійної винагороди переказів трудових мігрантів.

– З використанням зарубіжного досвіду, зокрема Молдови, розробити пілотний проект для мігрантів та членів їхніх сімей, які започатковують чи розвивають власний бізнес, з надання безповоротних грантів за схемою 1+1 (1 грн. додаткового фінансування за рахунок донорських та державних коштів на кожен гривню, зароблену за кордоном).

Органам місцевого самоврядування

– Розробити, передусім в регіонах, звідки відбувається наймасовіша міграція, програми сприяння повернення та реінтеграції мігрантів з фокусом на вразливі категорії осіб, передбачити в них комплекс заходів, спрямованих на заохочення створення мігрантами нових робочих місць з використанням зароблених за кордоном коштів.

О. А. Малиновська

Відділ соціальної безпеки

Серпень, 2018 р.