



УДК314.74:477

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

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Постановка проблеми. Особливостями сучасної міграційної ситуації в Україні є стабілізація інтенсивності стаціонарних міграцій (які пов'язані із зміною офіційного місця проживання й фіксуються державною статистикою) та перехід до додатного міграційного балансу у 2005 р. за збереження значних обсягів зовнішніх трудових міграцій. Україна зіткнулася з рядом загроз національній безпеці держави, що пов'язані з міграційними процесами. Це загальне зменшення чисельності населення (за певних умов може призвести до неможливості підтримання необхідного рівня господарської освоєності території), зокрема міграційне зменшення кількості осіб молодого та середнього віку; еміграція висококваліфікованих спеціалістів; приток та транзит нелегальних мігрантів з країн, що розвиваються, включаючи кримінальні елементи; нелегальна міграція наших співгромадян за кордон, чимало з яких опиняються у безправному становищі і позбавлені можливості користуватися захистом держави. Впродовж майже 18-річного періоду незалежності в Україні прийнято ряд законів, спрямованих на регулювання міграційних процесів, відповідні розділи включено до Концепції та Стратегії демографічного розвитку України на 2006–2015 рр., затверджених Кабінетом Міністрів України, однак в цілому формування міграційної політики держави досі не завершено.

Кінець першого десятиліття ХХІ ст. ознаменувався різкою зміною макроекономічних та геополітичних умов розвитку України. По суті, міграційна політика держави тепер формуватиметься в нових умовах, основними рисами яких є:

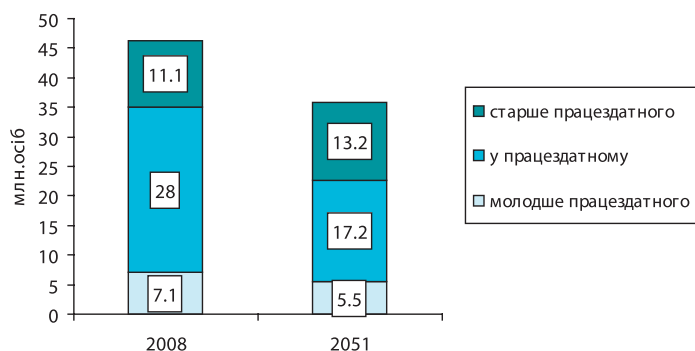
- прийняття заходів із залучення населення і робочої сили в країнах-реципієнтах, зокрема у Росії та Європейському Союзі;
- збільшення тривалості перебування за кордоном довгострокових мігрантів, посилення тенденцій переходу тимчасової трудової міграції у постійну форму;
- світова фінансова криза, яка безумовно відобразиться на тенденціях міграційних процесів;
- підготовка до проведення чемпіонату Європи з футболу (Євро-2012), що пов'язано зі збільшенням обсягів будівельних робіт та потенційним розширенням можливостей зайнятості (зокрема в туристичній індустрії).

Все це підвищує актуальність формування комплексної міграційної політики та її теоретичного обґрунтування.

Проблемами міграцій і, зокрема, міграційної політики в Україні займається ряд науковців, серед яких: Т.А.Драгунова, Е.М.Лібанова, О.А.Малиновська, С.І.Пирожков, І.М.Прибиткова, М.Д.Романюк, С.Б.Чехович, М.О.Шульга та ін.

Метою даної статті є обґрунтування основних напрямів міграційної політики в нових макроекономічних та геополітичних реаліях, зокрема, визначення системи пріоритетів щодо залучення іммігрантів в Україну та обґрунтування необхідності диференційованого підходу до регулювання трудових міграцій.

Роль міграцій як чинника соціально-економічного розвитку значно зростає в умовах депопуляції (стабільного перевищення чисельності померлих над кількістю народжених). Внаслідок вичерпання потенціалу демографічного зростання в Україні неминучим є подальше зменшення загальної чисельності населення, передусім у працездатному віці. Згідно з середнім (найбільш вірогідним) варіантом прогнозу демографічного розвитку України, розробленого Інститутом демографії та соціальних досліджень НАН України, на початок 2051 р. чисельність населення України скоротиться до 35,9 млн. осіб [1], або більш як на 22% порівняно з початком 2008 р. Особливо різко (майже у 1,5 рази) зменшиться чисельність населення працездатного віку (рис. 1). Темпи зменшення чисельності населення України не можуть бути рівномірними по всій території: кількість мешканців Києва, інших поліфункціональних міст, основних курортних регіонів практично за будь-яких умов істотно не зменшиться. Отже, навіть при півторакратному зменшенні чисельності населення країни в цілому, в окремих регіонах буде дво-трикратне зменшення кількості мешканців, деякі райони (зі сприятливими для життєдіяльності людей умовами) стануть безлюдними. Критично низька для України чисельність населення знаходиться в межах 25–30 млн. осіб.



Джерела: дані Держкомстату [1]

**Рис. 1. Чисельність і склад населення України у 2008 та 2051 рр.
(на початок року, 2008 р. – фактичні дані, 2051 р. – прогноз)**

За цих умов активна міграційна політика залишається чи не єдиною можливістю нарощення загальної кількості населення України. Саме міграційний приплив може певною мірою компенсувати природне зменшення населення і забезпечити збалансування його статево-вікової структури. Україна цілком може розраховувати (при відповідній

політиці) на міграційний приток, оскільки рівень та умови життя в Україні кращі, ніж у більшості країн Азії та Африки, з іншого боку – проблеми перенаселення в країнах, що розвиваються, роблять цей регіон світу практично невичерпним джерелом мігрантів.

Отже, основні важелі впливу на демографічний розвиток лежать у царині міграцій населення. При цьому, як показує світовий досвід, успіх політики інтеграції іммігрантів суттєво залежить від співвідношення чисельності останніх і приймаючого населення. Невеликі групи іммігрантів, як правило, швидко інтегруються у суспільство країни-реципієнта, тоді як багаточисельний контингент осіб спільного етнічного походження (особливо якщо вони прибули у приймаючу країну протягом невеликого відрізка часу) зазвичай формує стійку діаспору, яка живе за своїми законами, по суті, поза правовим полем країни-реципієнта.

Демографічний дефіцит в Україні, особливо в окремих регіонах, настільки значний, що за масштабів міграції, необхідних для його покриття, можуть виникнути небезпека порушення єдності та внутрішньої рівноваги суспільства, труднощі взаємоадаптації корінного і прибулого населення. Як показують розрахунки, стабілізація чисельності населення України на сучасному рівні (46 млн. осіб) вимагатиме залучення значних контингентів мігрантів – 300–400 тис. осіб щороку, переважно (враховуючи реалії) – з країн Азії та Африки. Прибуття такої великої кількості мігрантів призведе до утворення в Україні досить численного прошарку населення іноземного походження, яке за такий короткий період не встигне інтегруватися в українське суспільство. Якщо відбудеться таке різке збільшення обсягів імміграції, це, по-перше, призведе до порушення ментальної цілісності населення України внаслідок прибуття численних контингентів носіїв культурних норм, які є нетиповими ні для етнічних українців, ні для представників інших народів, котрі тривалий час мешкають на території України, по-друге, може віддзеркалитися у посиленні ксенофобії серед корінного населення та підвищенні загального рівня напруженості в суспільстві внаслідок відсутності достатнього досвіду співіснування з представниками афро-азіатських етносів.

Отже, хоча міграція залишається єдиним джерелом уповільнення темпів зменшення чисельності населення України, задоволення потреб економіки в робочій силі та підтримання необхідного рівня господарського освоєння території, метою регульованої імміграції до України має бути *не подолання депопуляції, а забезпечення уповільнення її темпів*. Разом з тим слід визнати, що наслідком жорсткої міграційної політики неминуче стане зменшення чисельності населення до критичного рівня і посилення несприятливих деформацій його статеві-вікової структури.

Відповідно треба визначити мінімально необхідні обсяги (по роках) залучення мігрантів з країн, що розвиваються, за різних варіантів демографічного розвитку України (залежно від тенденцій народжуваності та смертності, ступеня ефективності заходів по імміграції етнічних українців та представників депортованих народів з країн СНД) та категорії осіб, яким віддається пріоритет при імміграції до України (за країнами походження, етнічними, конфесійними, професійно-кваліфікаційними групами), а також розробити заходи щодо заохочення імміграції в Україну. Зокрема, важливими є проведення інформаційних кампаній у країнах виходу потенційних мігрантів, запровадження інтеграційних програм для різних категорій іммігрантів, розробка механізмів легалізації частини іммігрантів з афро-азіатських країн на гуманітарних підставах, формування у суспільстві толерантного ставлення до мігрантів.

Україна має зробити вибір: або сумісне проживання на її території європейських та афро-азіатських етносів з перспективою формування нової багаточисельної єдиної української нації на зразок націй т.зв. переселенських країн, або збереження сучасного

ментального середовища за стабільного зменшення чисельності його носіїв. Причому другий варіант не розв'язує наявної проблеми, а “передає” її майбутнім поколінням у набагато гострішій формі. Отже, Україна стоїть перед дилемою: або залучення до країни іммігрантів на основі виваженої міграційної політики, або неконтрольований їх приток після досягнення критично низької чисельності населення держави.

При цьому слід розрізняти проблеми повернення українських громадян та проблеми імміграції іноземців і осіб без громадянства. Щодо перших неприпустимі жодні обмеження, тоді як прийняття других повинно спиратися на визначені квоти, мати селективний характер щодо відбору бажаних категорій іммігрантів та визначення територій їх розселення.

Безумовно, в першу чергу слід сприяти імміграції осіб українського походження та тих, хто має зв'язки з Україною. Зокрема, значні контингенти потенційних іммігрантів, які за ментальними ознаками майже не відрізняються від основної маси населення України, зосереджені в Придністров'ї. Важливим напрямом державної імміграційної політики є сприяння подальшій репатріації представників раніше депортованих народів, продовження облаштування репатріантів, котрі вже повернулися до України.

Однак очевидно, що навіть масове повернення етнічних українців з країн колишнього СРСР, Європи, Америки та Океанії не дасть змоги суттєво поліпшити демографічну ситуацію: чисельність українців за межами України оцінюється у 8–9 млн. чол., але з огляду на репродуктивні настанови та рівень старіння української діаспори можна стверджувати, що її повернення не вплине на народжуваність в Україні. Можливе повне завершення репатріації кримських татар, хоч і сприятиме поліпшенню показників народжуваності, однак буде несуттєвим через малочисельність цього етносу.

Виходячи із інтересів держави та українського суспільства, а також світового досвіду, можна запропонувати таку систему пріоритетів щодо залучення іммігрантів в Україну:

1. українці за національністю;
2. представники народів, раніше депортованих з сучасної території України;
3. особи, які мають зв'язки з Україною (діти громадян або колишніх громадян України, особи, які народилися в Україні тощо);
4. особи, які здобули освіту в українських ВНЗ. Як свідчить світовий досвід, іноземні студенти є одним з найбажаніших контингентів іммігрантів, оскільки добре обізнані із законодавством країни навчання та звичаями приймаючого суспільства;
5. чоловіки (дружини) громадян України;
6. діячі науки і культури, особи, які мають спеціальність і кваліфікацію, потреба в яких є в Україні;
7. особи, які мають вищу освіту;
8. біженці;
9. представники європейських етносів;
10. особи, що належать до східних християнських конфесій (православ'я, близьких до нього монофізитського та несторіанського віросповідань, а також уніатських церков);
11. інші іноземці, які фактично мешкають в Україні понад 5 років і не були притягнуті до кримінальної відповідальності;
12. особи, які згодні на довготермінове проживання на територіях демографічного занепаду (мають визначатися залежно від регіональних тенденцій демографічного розвитку);

13. особи, які походять з країн, громадяни яких в попередні календарні роки були не представлені або мало представлені серед вищеперелічених категорій іммігрантів.

Треба усвідомлювати, що стійке бажання іммігрувати в Україну може сформуватися лише у представників етносів країн, що розвиваються. У зв'язку з цим слід, по-перше, надавати перевагу залученню низки невеликих груп вихідців з різних країн перед імміграцією численного контингенту осіб одного етнічного походження, по-друге, вже до початку масової імміграції готувати корінне населення України до перспективи співіснування з представниками нетипових етносів. Успішна інтеграція перших груп мігрантів полегшує адаптацію до приймаючого суспільства наступних контингентів.

В умовах соціально-економічної кризи значно зростає роль трудових міграцій як джерела зниження напруженості на місцевих ринках праці. Трудова міграція має враховуватися при розробці державної соціально-економічної стратегії і особливо – при формуванні загальнодержавної та регіональних програм зайнятості населення. На нинішньому етапі ключовими напрямками державної політики щодо регулювання трудових міграцій є:

- розширення можливостей легального працевлаштування українських громадян за кордоном;
- посилення соціального захисту українських громадян у країнах-реципієнтах;
- забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок;
- стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України.

Для покращання можливостей легального працевлаштування українських громадян за кордоном та посилення їх соціального захисту першочергова увага повинна приділятися розширенню системи міждержавних договорів про взаємне працевлаштування громадян та їх соціальний захист, в т.ч. щодо пенсійного страхування, створенню механізмів виконання укладених угод, збільшенню квот для працевлаштування українців у тих країнах, з якими договори вже укладено, включенню до відповідних угод положень про взаємне визнання дипломів про вищу освіту. З другого боку, необхідно посилювати інформування осіб, які бажають працювати за кордоном, про законодавство країн призначення, особливості ментально-культурного середовища, надавати їм юридичні консультації, сприяти професійній та мовній підготовці. На часі впровадження спеціальних посад у дипломатичних та консульських представництвах за кордоном у країнах призначення мігрантів, створення спеціальних приймалень.

Для стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України та забезпечення зворотності міграцій необхідна розробка і впровадження спеціальної програми адаптації трудових мігрантів до українського суспільства, яке змінюється за період їх відсутності, стрижнем якої має бути стимулювання самозайнятості та мікропідприємництва для осіб, які повертаються після трудової діяльності за кордоном. У цій програмі слід, зокрема, передбачити пільгові умови оподаткування протягом стартового періоду, дозвіл на безмитне ввезення засобів виробництва громадянами України з-за кордону, сприяння підвищенню кваліфікації та перекваліфікації, надання юридичної та консультаційної допомоги. Ця програма має бути доповнена місцевими програмами розвитку малого бізнесу, створення нових робочих місць, у т.ч. і за рахунок коштів, зароблених українськими громадянами за кордоном (на сьогодні ефективність залучення „міграційних” коштів в економіку України, зокрема в малий бізнес, є вкрай низькою). Причому для запровадження таких програм реально (за відповідного спрямування зусиль урядових структур України) отримати підтримку від країн-реципієнтів вітчизняної робочої сили, які в умовах кризи, вочевидь, будуть зацікавлені в поверненні українських заробітчан на батьківщину.

Перспективним, перш за все для західних регіонів, є використання колективних грошових переказів — виділення коштів групою трудових мігрантів-земляків на вирішення конкретної проблеми міста (або села) їх походження (реставрація пам'ятника архітектури, закупівля комп'ютерів для школи, побудова церкви тощо). Така практика, зокрема, поширена серед мексиканців, які працюють у США.

При формуванні політики трудової міграції слід мати на увазі, що цей процес в Україні триває вже понад десятиліття. Як показує світовий досвід, чим довшою є тривалість трудових поїздок і чим частіше вони відбуваються, тим більшою є вірогідність осідання мігранта в країні-реципієнті. Якщо на рубежі 1990-х років випадки переходу трудової міграції українських громадян у постійну форму були рідкісними, то нині вони стають поширеними. Необхідно усвідомлювати, що частина наших мігрантів уже не повернеться до України. Відносини з цими контингентами слід вибудовувати як із „старими” діаспорами — максимально сприяти підтриманню їхніх зв'язків з Україною, допомагати у формуванні українського національно-культурного середовища в країнах-реципієнтах, зокрема надавати підтримку у відкритті недільних шкіл. Відомо, що наявність потужних діаспор, лояльних до країни їхнього походження, є чинником впливовості цієї країни. Тобто необхідний диференційований підхід до регулювання трудових міграцій: особам, які повертаються до України, слід сприяти у адаптації до українського суспільства та працевлаштуванні; політика стосовно тих мігрантів, які ще не визначилися щодо повернення, має бути спрямована на забезпечення зворотності їхніх поїздок; зі сформованими новими діаспорами треба всебічно розвивати національно-культурні зв'язки.

Необхідною є зміна спрямованості соціальної реклами щодо умов та наслідків зовнішньої трудової міграції. Сучасна соціальна реклама спрямована на упередження виїзду за кордон — заклики залишатися в Україні, приклади діяльності окремих відомих людей, які досягли успіхів в Україні, акцентування уваги на ризиках та загрозах. Ця реклама могла б бути ефективною за реальних можливостей отримання добре оплачуваної роботи для широких мас носіїв робочої сили (зірками шоу-бізнесу за будь-яких умов може стати лише невелика кількість людей, для основної частини працездатного населення, навіть осіб з високою кваліфікацією, знайти достатньо оплачувану роботу малоімовірно). В умовах майже повної відсутності дієвої альтернативи зовнішнім трудовим поїздкам для значних контингентів громадян „заборонна” реклама тільки посилить у реальних та потенційних трудових мігрантів відчуття відчуженості від держави. Відповідно, соціальна реклама має бути спрямована на інформування осіб щодо умов зайнятості та перебування за кордоном, формування відповідальної поведінки потенційного трудового мігранта — поради щодо мінімізації ризиків потрапити у тенета торговців людьми, заклики до підтримання соціальних зв'язків з родичами, які залишилися в Україні (особливо з дітьми), інформування про можливості отримання соціального захисту з боку представництв України за кордоном тощо.

Серед ризиків зовнішньої трудової міграції найнебезпечнішим є ризик потрапити в тенета торговців людьми. В останні роки українська держава досягла певних успіхів у боротьбі з цим негативним явищем. У 2005 р. було створено Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, Міністерства внутрішніх справ України. За 2001–2007 рр. МВС виявлено 2,2 тис. потерпілих, за цей же період винесено 461 обвинувальний вирок торговцям людьми. Кабінет Міністрів України 1 березня 2007 р. затвердив Державну програму протидії торгівлі людьми на період до 2010 року. За час дії програми проведено роз'яснювальну роботу за допомогою засобів масової інформації, питання протидії торгівлі людьми, а також боротьби з нею, включено до освітніх програм для дітей та молоді, підвищилася ефективність діяльності правоохоронних органів

у боротьбі з торгівлею людьми, посилилася взаємодія правоохоронних органів України та інших держав у протидії торгівлі людьми, надається допомога особам, які постраждали від торгівлі людьми, зокрема у поверненні додому.

За даними МОМ протягом 2000–2007 рр. допомогу отримали понад 4 тис. потерпілих від торгівлі людьми, причому їх щорічна кількість аж до 2006 р. мала тенденцію до зростання і лише у 2007 р. вона призупинилася (табл. 1). Із числа потерпілих, які отримали допомогу у 2007 р., 316 зазнали сексуальної експлуатації, 200 осіб – трудової, 14 – змішаної, 4-х осіб змушували займатися жебрацтвом. Понад 4/5 контингенту потерпілих 2007 р. становлять жінки.

Таблиця 1

Потерпілі від торгівлі людьми, які отримали допомогу

	2000	2003	2005	2006	2007
Кількість потерпілих	42	525	828	937	549

Джерело: дані МОМ

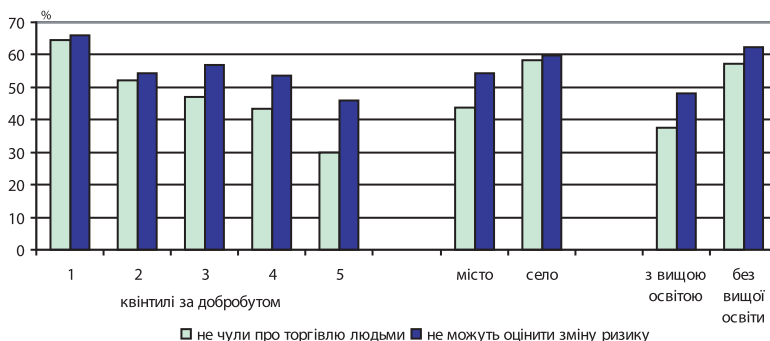
Найбільше потерпілих повернулося з таких країн: Туреччина, Росія, Польща, Чехія, Італія, Об'єднані Арабські емірати, Македонія, Ізраїль.

Отже, проблема протидії торгівлі людьми є актуальною для України. Однак будь-які дані державної статистики щодо цього процесу відсутні, а відомча статистика надає інформацію лише щодо результатів діяльності правоохоронних органів по боротьбі з торгівлею людьми. Вперше в Україні репрезентативні відомості щодо поширеності проблем, які мають ознаки торгівлі людьми серед населення, і зокрема, серед учасників зовнішньої трудової міграції були отримані в ході Медико-демографічного обстеження України (МДОУ), яке провів у 2007 році Український центр соціальних реформ за участю Державного комітету статистики України. Хоча отримані дані слід розглядати як мінімальну оцінку, враховуючи вірогідний рівень відвертості респондентів.

За даними МДОУ, протягом трьох років перед обстеженням стикалися за кордоном з типовими для торгівлі людьми ситуаціями 0,3% від загальної кількості членів домогосподарств віком 15–64 роки, або 0,7% – до осіб віком 18–44 роки [2]. Це 7,5% від загальної кількості членів домогосподарств, які працювали за кордоном протягом останніх трьох років. При поширенні відповідних даних на все населення ми отримуємо кількість постраждалих від торгівлі людьми по Україні більш як у 100 тис. осіб. Найчастіше від торгівлі людьми страждали представники низькодохідних груп та мешканці Південного регіону.

Лише 8,9% респондентів вважають ймовірність стати жертвою торгівлі людьми високою, 20,6% – невисокою, 19,0% – заперечують таку можливість. Осіб, які вважають, що за останні три роки ризик зменшився, майже утричі більше, ніж тих, хто вважає, що він збільшився.

Разом з тим 48% респондентів нічого не чули про випадки торгівлі людьми, 51% респондентів не можуть оцінити власний ризик стати жертвою торгівлі людьми, 56% респондентів не можуть оцінити збільшився чи зменшився ризик стати жертвою торгівлі людьми за останні три роки. Усі три показники менші в містах, ніж у селах, а також зменшуються зі збільшенням рівня освіти та рівня добробуту респондентів (рис. 2).



Джерело: дані Медико-демографічного обстеження України, 2007

Рис. 2. Залежність обізнаності щодо проблем торгівлі людьми та можливості оцінити зміну ризику стати жертвою торгівлі людьми за останні три роки від добробуту, місцевості проживання та рівня освіти респондентів

Тобто, по-перше, масштаби торгівлі людьми вочевидь більші, ніж показують дані МВС та МОМ, по-друге, попри прийняті заходи державної політики, обізнаність населення України з проблемою торгівлі людьми є неприпустимо низькою, по-третє, всебічну оцінку явища навряд чи можна здійснити на основі обстеження з широкого кола проблем – потрібні спеціальні дослідження.

Висновки. Основними напрямками державної міграційної політики на сучасному етапі мають бути активізація міграційних резервів пом'якшення депопуляції, регулювання трудових міграцій, протидія торгівлі людьми. Активна міграційна політика є єдиною можливістю недопущення надмірного зменшення загальної кількості населення України, зокрема в деяких регіонах, однак при цьому слід намагатися мінімізувати негативні наслідки розселення в Україні представників нетипових для неї етносів. Регулювання трудових міграцій повинно спиратися на диференційований підхід і бути спрямованим на поступове повернення тих, кого можна повернути, і встановлення культурних відносин з тими групами українців, які вирішили залишитися за кордоном назавжди. Слабким місцем політики протидії торгівлі людьми залишається обізнаність широких мас населення з цією проблемою. Відповідно слід інтенсифікувати дії щодо інформування населення про ризики зовнішньої трудової міграції, зокрема важливим є поширення відповідних буклетів у сільській місцевості.

Суттєвою проблемою створення аналітичної бази міграційної політики є низька якість статистичного забезпечення аналізу міграційних процесів. Потребує вдосконалення як адміністративний облік, заснований на персоніфікованих даних, так і статистика, що спирається на безособові відомості.

Джерела

1. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е.М. Лібанової. – К.: Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.

2. *Український* центр соціальних реформ (УЦСР), Державний комітет статистики (Держкомстат України) [Україна], Міністерство охорони здоров'я (МОЗ) [Україна], та Macro International Inc. 2008. Медико-демографічне обстеження населення України 2007 року. Calverton, Maryland, США: УЦСР та Macro International.

Анотація. В статті розглядаються проблеми формування міграційної політики України в нових макроекономічних і геополітичних реаліях. Обґрунтовується необхідність лібералізації міграційної політики, запропонована система пріоритетів привлечення мігрантів. Розроблені принципи диференційованого підходу до регулювання трудових міграцій.

Summary. In the article are presented results of action a new migratory policy of the Russian Federation within the first year after its introduction. It is emphasized, that the society is not ready to accept the liberal policy . It is shown, that results of action of new policy give the full bases to speak about impression positive effect. Offers on updating the new legislation is analyzing.

Стаття надійшла до редакції журналу 17.03.2009 р.