



Регионализация и глобализация

Ольга ИЛЯШ

**ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ
МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ
ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ РЕСУРСОВ
ПРИ УСЛОВИИ ФОРМИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ
ЗОНЫ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ**

Резюме

Рассмотрены возможные риски и отрицательные последствия развития экономики Украины из-за формирования зоны свободной торговли в контексте международной трудовой миграции. Проанализированы тенденции развития международной миграции рабочей силы в Украине и за границей. Обоснована значимость проблемы совершенствования миграционного законодательства. Предложены меры по регулированию трудовой миграции.

Ключевые слова

Международная миграция человеческих ресурсов, зона свободной торговли, миграционные потоки, рабочая сила, занятость, безработица, рынок труда, оплата труда, миграционное законодательство.

Классификация по JEL: F10, J60.

© Ольга Иляш, 2009.

Иляш Ольга, доцент, Львовская коммерческая академия, Украина.

Риски развития экономики Украины от формирования зоны свободной торговли в контексте международной трудовой миграции, а именно роста миграционных потоков и социального напряжения, необходимо минимизировать в процессе подготовки соглашения по углубленной зоне свободной торговли с ЕС и совершенствования отечественного законодательства. От этого зависит уровень качества жизни в нашей стране, повышение конкурентоспособности человеческого капитала и совершенствование миграционной политики.

С целью уменьшения потоков международной миграции человеческих ресурсов на общегосударственном уровне необходимо усилить правовую и социальную защиту отечественных работников за границей; либерализовать движение человеческих ресурсов; обеспечить повышение конкурентоспособности рабочей силы путем реформирования системы профессионального образования и подготовки кадров. При этом внимание должно акцентироваться на согласовании проблем развития человеческого капитала и осуществлении целенаправленной социальной политики.

Обеспечение устойчивого развития экономики Украины и снижение уровня рисков от увеличения международной миграции человеческих ресурсов в условиях формирования зоны свободной торговли, способствующей совершенствованию миграционной политики, введение государственного контроля трудоустройства украинских граждан, устранение жестких ограничений на использование частично и временно занятых работников в Украине и утверждение национальной стратегии реформирования системы образования и принятие комплексной государственной программы трудоустройства выпускников в направлении повышения конкурентоспособности рабочей силы.

Проведенный анализ¹ показывает, что масштабы международной миграции человеческих ресурсов являются значительными:

1. Украина и дальше остается страной – донором рабочей силы для стран Европейского Союза (по разным подсчетам, в странах Европы работает до двух миллионов украинцев). Общее же число украинских трудовых мигрантов, работающих за границей, оценивается, согласно различным источникам, в среднем от 3 до 7 млн человек².

¹Официальный интернет-ресурс Министерства труда и социальной политики // <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=>

²Хомич Л. В.; Писаренко С. М.; Чекан І. А.; Куревіна І. О. Міжнародна міграція з України як чинник впливу на стан людського капіталу // Официальный Интернет-ресурс: сайт Национального института стратегических исследований <http://www.niss.gov.ua/book/Analit2007/index.htm>.

2. Усиливается угроза национальной безопасности Украины из-за нежелательной иммиграции рабочей силы. Несмотря на то, что Украина занимает 4 место в мире по количеству иммигрантов, нерациональной оказывается и структура иммиграции человеческих ресурсов. Въезд иммигрантов происходит чаще всего из стран рискованной миграции (Турция, Китай, Иран).

3. Внешняя трудовая миграция все еще остается естественной реакцией населения в условиях неразвитости и деформированности внутреннего рынка труда, массовой отраслевой и региональной безработицы. Уменьшение спроса на квалифицированных специалистов ведет к росту потребности в низкоквалифицированной работе и дефиците рабочей силы в отдельных отраслях, в частности в строительстве, сельском хозяйстве, сфере услуг среди отдельных рабочих профессий. При сохранении подобной тенденции сегмент рынка низкоквалифицированного труда в Украине в будущем может быть заполнен нелегальными трудовыми мигрантами из стран Азии, Африки, соседней Молдовы, других стран СНГ.

4. Государство практически не имеет долгосрочной стратегии и действенных механизмов, влияющих на мотивацию трудовых мигрантов, принятые законы в сфере регулирования миграции человеческих ресурсов носят декларативный характер (Конвенция Международной организации «Европейская конвенция защиты трудящихся-мигрантов», «О злоупотреблении в сфере миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равных возможностей», а двусторонние договоренности часто являются лишь декларациями, в которых не учитываются реальные проблемы трудовых мигрантов.

5. Увеличивается вероятность распространения нелегальных форм трудовой миграции (в России, Греции, Испании, Италии, Португалии, Германии, странах Центральной и Восточной Европы) за счет разного по объему теневого сектора экономики в принимающих странах.

6. Возрастает количество внешних мигрантов среди сельского населения, молодежи, жителей малых городов, распространение этого явления вообще на все регионы; изменение характера миграции с «челночного» на «гастарбайтерский»; расширение географии принимающих стран; рост срока пребывания за границей; увеличение доли женщин среди трудовых мигрантов.

7. Нарушается морально-психологический климат в обществе из-за значительной миграции молодежи и женщин. Доля нелегальных мигрантов среди женщин составляет 7–10%. В свою очередь, анализ возрастной структуры свидетельствует, что среди мигрантов самой высокой является доля лиц в возрастной группе от 28 до 40 лет.

Рост международной трудовой миграции вследствие вышеприведенных проблем, обострение которых ожидается с подписанием соглашения о свободной торговле требует усиления защиты отечественных мигрантов за

границей, в том числе путем обеспечения ее нормативно-правовой урегулированности. Учитывая то, что Украина на сегодня заключила 11 двусторонних международных договоров в сфере трудоустройства (с Азербайджаном, Беларусью, Арменией, Вьетнамом, Латвией, Литвой, Ливией, Молдовой, Польшей, Португалией, Российской Федерацией), представляется целесообразным введение действенного механизма совершенствования миграционной политики, которая бы обеспечивала высокую степень защиты мигрантов.

В этом контексте, с целью усиления правовой и социальной защиты граждан Украины за границей, необходимо привести в соответствие Закон Украины «О ратификации Европейской конвенции о правовом статусе работников-мигрантов» соответствующим законодательством принимающей стороны в части укрепления гарантий соблюдения прав и свобод украинских граждан на законодательном уровне за границей.

Украина остается главной транзитной страной для незаконных мигрантов с Азии, арабских стран и стран Африки, поток которых неуклонно растет. Для более результативного решения этого вопроса Государственная пограничная служба Украины (ГПСУ) с помощью ЕС должна внедрять реформы для превращения ГПСУ на правоохранительный орган, который будет соответствовать нормам ЕС. Инициативу создания единой пограничной службы поддержали Италия, Германия и Великобритания. В июне 2007 г. Кабинет Министров Украины принял Постановление «Об утверждении Государственной целевой правоохранительной программы «Обустройство и реконструкция государственной границы на период до 2015 года». Приоритетным в этом направлении должно стать создание благоприятных условий для развития трансграничного сотрудничества и использования транзитного потенциала Украины.

Не предусмотренный механизм предоставления убежища в Украине. В течение 2007 г. наблюдался определенный упадок, что привело к значительному отставанию в рассмотрении заявлений на получение убежища. Закон Украины «О беженцах» также имеет несколько недостатков, например, применение предусмотренной этим законом процедуры ускоренного рассмотрения. Важно, чтобы этот закон включал положения по недопущению дискриминации беженцев по расовым и религиозным признакам или по стране происхождения (этот вопрос является важным для этнических чеченцев из Российской Федерации, которых обычно не признают).

Требует усовершенствования Программа интеграции Украины в ЕС, подраздел 4.1, которая предусматривает национальный режим и недискриминацию для иностранных граждан, пребывающих в Украине на законных основаниях. Приведение в действие таких инструментов регулирования легальной миграции из Украины в ЕС, как общие и специальные квоты, тесты на востребованность рынка труда, визовый режим, дискриминационный режим для украинских компаний, основанных в странах ЕС, по найму

работников из других стран, нелегальная миграция остается единственным возможным средством обеспечения «четвертой свободы» ЕС – свободного движения рабочей силы со всеми отрицательными последствиями для конкурентоспособности человеческого капитала Украины. Учитывая интересы государства, все эти этапы должны быть детально регламентированы иммиграционным законодательством, для того чтобы въезд, пребывание и выезд мигрантов и обычных иностранных граждан имели легальный характер.

В случае отсутствия достаточно эффективных инструментов формирования механизма международной миграции человеческих ресурсов при условии создания в Украине зоны свободной торговли вероятными кажутся следующие отрицательные последствия:

1. Рост безработицы вследствие закрытия предприятий, не выдерживающих конкурентной борьбы. Выход конкурентоспособных иностранных компаний на отечественный рынок приведет к закрытию неэффективных отечественных предприятий и, как следствие, создаст временную безработицу, связанную с освобождением и переквалификацией персонала. Уже сегодня значительное количество предприятий Львовской области являются убыточными, а с расширением зоны свободной торговли этот показатель будет увеличиваться. Удельный вес убыточных малых предприятий составлял 32,5% от их общего количества (в 2006 г. – 34,2%). В частности, такое положение наблюдалось в большинстве стран – кандидатов на вступление в ЕС (сегодня новых членов ЕС), что, в итоге, повлияло на отрицательные тенденции развития рынка труда, в частности повышение уровня безработицы. Предусматривается, что ситуация ухудшилась со вступлением Украины в зону свободной торговли, особенно в ее западных областях, из-за большого количества предприятий, сосредоточенных в секторе предпринимательства, наиболее чувствительного к изменениям внешней среды.

2. Увеличение масштабов международной трудовой миграции, связано с тем, что правительствами стран ЕС поощряется «прилив» относительно «дешевых» и квалифицированных трудовых мигрантов из Украины, в частности, из-за низкого уровня занятости на внутренних рынках. Так, за последние два года в страны – члены ЕС выехало около 30 тыс. лиц, среди них 78% – в Польшу, остальные в Венгрию и незначительное количество в Словакию, Литву и Латвию. Учитывая разную интенсивность движения, а также тот факт, что украинцы ежегодно свыше 15 млн раз выезжают за границу, можно подсчитать, что граждане Украины приблизительно 1,4 млн раз в год выезжают за границу с трудовыми и около 3 млн раз – с коммерческими целями. Согласно оценкам Министерства труда и социальной политики, за границей работает 2,5–3 млн граждан Украины. Угрозой является то, что трудовые мигранты, которые уже сейчас (а также члены их семей, что существенно увеличивает масштабы проблемы) являются потенциальными мигрантами, и Украина теряет представителей следующего поколения. В регионах с большим уровнем эмиграции наблюдается такое

явление, как «социальное сиротство». В странах, для которых частично открыты рынки труда стран ЕС, наблюдается дефицит человеческих ресурсов в определенных секторах. Так, в Польше сейчас не хватает учителей, медицинского персонала, специалистов со средним техническим образованием, существует дефицит в строительстве и сельском хозяйстве.

3. Рост нелегальной доли мигрантов за счет продолжения практики применения краткосрочных квот. Так, в Польше при отсутствии квоты общее разрешение на трудоустройство выдают лишь на 1 год (с продолжением до 1,5 года), в строительстве или сфере услуг согласно соглашениям между компаниями – на 2 года (с продолжением до 2,5 лет). В Словакии долгосрочные разрешения предоставляют на 1 год (с продолжением до 1,5 года), сезонные – до 6 месяцев (до 1 года), разрешения для работников, выполняющих коммерческие контракты, – до 2 лет (с продолжением до 3 лет и до 4 – для руководителей) с применением квот. Аналогичные квоты применяют в Чехии по долгосрочным и сезонным разрешениям с ежегодным установлением квот в соответствии с ситуацией на рынке труда, в Литве и, в части ежегодного квотирования, – в Латвии. Такие краткосрочные квоты провоцируют рост нелегальной доли мигрантов, желающих продолжать работать за границей. То есть, для стран ЕС-27 важнейшей для рынка труда является нелегальная миграция человеческих ресурсов, масштабы которой обусловлены и меньшим влиянием языкового барьера.

4. Усиление криминализации общества и снижение уровня и качества жизни в Украине. В результате широкомасштабной иммиграции людей, а особенно нерегулированной, нелегальной, могут возникнуть серьезные проблемы в принимающей их стране, с такими отрицательными последствиями, как рост преступности, инфекционных заболеваний, усиление этнической напряженности и возникновение социальных конфликтов. По свидетельству экспертов, Украина сегодня является наибольшей транзитной зоной в СНГ, и показатель количества нелегальных мигрантов, которые остались на территории страны, превышает общепризнанные европейские нормы в 20–25 раз. По оценкам Международной организации по миграции, ежегодно нелегально в разные страны мира переправляют около 4–5 млн лиц, что приносит прибыль от 5 до 7 млрд долларов США.

5. Увеличение трудовой миграции сельского населения и неэффективное использование ресурсов труда. Риском для Украины в случае формирования зоны свободной торговли станет масштабная трудовая миграция сельского населения, что снижает среднеотраслевую эффективность функционирования человеческих ресурсов из-за механического завышения занятости в аграрном секторе за счет учета занятости в личных сельских хозяйствах. За последний год численность занятых в секторе сократилась на 352,5 тыс. лиц, а наемных работников – на 122,8 тыс. лиц. С 2006 г. обозначилась тенденция сокращения занятых в личных хозяйствах, что полностью коррелирует с сокращением в последние два года производства сельскохозяйственной продукции в личных сельских хозяйствах. Сущест-

венными остаются проблемы формирования в аграрном секторе высококачественного уровня трудового потенциала: специалисты с неполным и базовым высшим образованием составляют 14,9% учетного количества штатных работников (вообще по экономике – 24,7%), еще более разительная разница в специалистах с полным высшим образованием – 8,7 и 27,3%.

6. Снижение уровня конкурентоспособности отечественных работников. На отечественном рынке труда уже существует дефицит квалифицированной рабочей силы. Особенно ощутимым является отсутствие специалистов рабочих и инженерных профессий: по данным государственной службы занятости, в начале 2008 г. 57% всех заявленных вакансий пришлось на рабочие профессии.

Результаты социологического обследования засвидетельствовали, что лишь около 29% работников считают себя конкурентоспособными в рыночных условиях хозяйствования; 48,9% опрошенных все же попытаются адаптироваться к предложенному режиму работы, однако 61,4% не согласны приспособляться к неприемлемым условиям труда и попытаются изменить место работы или выехать за границу.

7. Усиление дифференциации уровня оплаты труда в региональном и секторальном разрезах. Как известно, главными мотивами международной трудовой миграции украинцев являются потребность в улучшении материального благосостояния и социального статуса. В этом контексте отрицательной является существующая в Украине значительная дифференциация уровня заработной платы работников по видам экономической деятельности. Согласно данным Госкомстата Украины, среди 9,2 млн работников, занятых в разных видах экономической деятельности, 4,1% начисленной заработной платы не превышало законодательно установленного размера минимальной заработной платы³. Несмотря на существенный рост средней номинальной заработной платы, сохраняется отставание Украины от преимущественного большинства европейских стран. Более того, согласно стандартам ЕС, средняя заработная плата должна быть выше прожиточного минимума приблизительно в 3 раза. По данным 2007 г., в Украине почасовая оплата труда является достаточно низкой по сравнению со странами Евросоюза и составляет менее 1,5 евро, тогда как средние почасовые затраты на оплату труда в промышленности в странах ЕС составляли от 10,60 евро в Португалии, 14,37 – в Греции, 15,22 – в Испании и свыше 30 евро – в Бельгии, Дании и Люксембурге, при среднем показателе по ЕС – 19,91 евро/экю.

Механическое повышение минимальной заработной платы в течение 2005–2007 гг., не обусловлено соответствующим ростом производительности

³Официальный интернет-ресурс: сайт Министерства труда и социальной политики http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=19D0BF6B29D02E9D1242A10DE7A69CAF?art_id=78655&cat_id=34942.

сти труда, не решило системных противоречий в оплате труда и не побуждало работодателей к освещению доходов наемных работников. Наибольшая доля наемных работников, имеющих заработную плату ниже минимальной, наблюдается в рыболовстве – 16,9%, в сельском хозяйстве – 15,6%, в сфере предоставления коммунальных услуг и сфере культуры – 8% .

8. Угроза национальной безопасности Украины, в частности эти угрозы касаются отрицательных последствий от нелегальной миграции, которые проявляются через увеличение количества нелегальных мигрантов с подделанными или незаконно полученными паспортами. По оценкам, в среднем каждый нелегальный мигрант платит организаторам перевозок за проезд территорией Украины 5–6 тыс. дол. США, в связи с этим деятельность преступных группировок, организовывающих и контролирующую нелегальную миграцию через Украину, не является убыточной и будет развиваться. Отсутствие полноценной системы иммиграционного контроля может быть конкретизировано «мягкостью» визовой политики Украины, отсутствием контроля за деятельностью физических и юридических лиц, которые приглашают в Украину и принимают иностранцев, наличием расширенной вспомогательной базы нелегальной иммиграции на территории Украины, возможностью продолжительного нелегального проживания, бесконтрольного передвижения, отсутствием действенного механизма выселения и депортации иностранцев с Украины может использоваться террористами. Еще одной угрозой является контрабанда людей, которая в Украине будет развиваться при условии формирования зоны свободной торговли. В данном направлении целесообразным считается признание ее в качестве отдельного вида преступления против государства и предусмотреть в этом контексте системы наказаний. В Польше, Словакии, Венгрии, Болгарии контрабанда людей определяется как отдельный вид преступления против государства и наказывается очень сурово⁴.

Учитывая вышеприведенные отрицательные последствия международной миграции рабочей силы, связаны со вступлением Украины в зону свободной торговли, необходимо принять меры по ее регулированию. В нынешних условиях миграционная политика государства должна включать в себя систему правовых, административных, организационно-финансовых мер и информационного обеспечения для упорядочения миграционного пространства, регулирования миграционного движения населения с позиций национальных приоритетов, количественного и качественного состава миграционных потоков, их социальной, демографической и экономической структуры. А именно кажется приоритетной реализация таких мер:

1. Обеспечение правовой защиты отечественных работников за границей путем активизации работы в этом направлении Министерства иностранных дел. Значительное количество трудовых мигрантов за границей

⁴ О. У. Хомра. Нелегальная транзитная миграция как угроза национальной безопасности Украины.

вызывает необходимость в расширении сферы деятельности консульских служб по обеспечению прав и интересов мигрантов. Учитывая положительный опыт некоторых стран в вопросах легализации нелегальных мигрантов (Италия, Португалия, Испания, Польша, Чехия), необходимо рассмотреть вопросы о введении государственного контролю по трудоустройству украинских граждан соответственно квоте, установленной на основании межгосударственных договоренностей. В случае признания введения такого контроля рассмотреть вопросы о создании специализированного органа государственного управления (Государственное агентство), в компетенцию которого входили бы вопросы, связанные с трудоустройством граждан Украины в странах – членах ЕС,

2. Разработка механизмов предоставления правовой защиты и социальных гарантий в Украине трудовым мигрантам на время их пребывания за границей при условии возвращения на родину посредством открытия на базе дипломатических представительств в принимающих странах консультационных центров для трудовых мигрантов, в том числе и нелегальных; взаимодействия с центрами украинских диаспор для привлечения их к работе по предоставлению информационно-консультационных услуг нелегальным украинским мигрантам, находящимся в этих странах; предоставление помощи на государственном уровне по защите интересов трудовых мигрантов в решении трудовых конфликтов с иностранными работодателями.

3. Увеличение занятости населения путем формирования гибкого рынка труда посредством разработки совместного плана действий о выделении отдельными членами ЕС (Португалия, Испания, Италия, Греция и др.) квоты на трудоустройство граждан Украины как «страны-соседа» Евросоюза. Проведение структурной реформы рынка труда, содействие географической мобильности человеческих ресурсов на внутреннем рынке через пропаганду мобильности, отмену административных барьеров, развитие ипотеки, что реально увеличит количество рабочих мест, большую часть которых должны составлять частично и временно занятые работники, при этом частичная и временная занятость должны быть направлены на повышение доли участия женского труда. Кроме того, создание благоприятных условий для использования средств, заработанных за границей, для развития собственного бизнеса посредством предоставления консультаций по бизнес-планированию и организации предпринимательства, упрощения процедур регистрации предприятий в регионах массовой трудовой эмиграции.

4. Либерализация движения человеческих ресурсов. Либерализация движения лиц должна сопровождаться интеграцией Украины и ЕС в отрасли образования, социального обеспечения, либерализацией визового режима, а также развитием новых отраслей экономики и нового типа предприятий, которые имеют потенциал инвестировать в европейскую экономику и быть конкурентными на европейском рынке. Кроме того, чтобы избе-

жать отрицательных асимметричных эффектов от либерализации движения работников и осуществления экономической деятельности в отношениях с ЕС, правительство Украины должно продолжить реформы, направленные на улучшение бизнес-климата в Украине, уменьшение уровня коррупции, введения более благоприятной для развития малого и среднего предпринимательства налоговой политики. Поэтому либерализация движения лиц, предусмотренных соглашением о свободной торговле между Украиной и ЕС, должна сопровождаться сближением украинского законодательства, норм и стандартов с европейскими.

5. Существенное уменьшение объемов нелегальной миграции. Для урегулирования этого вопроса целесообразно использовать опыт стран Центральной и Южно-Восточной Европы, которым удалось обеспечить временное легальное трудоустройство части своих граждан в странах ЕС благодаря соответствующим соглашениям, которые предусматривали поощрение к работе квалифицированных трудовых мигрантов, а также содействие притоку из-за границы молодежи, предоставление им помощи в получении жилья и соединении семей, в частности обеспечения социальной защиты трудовых мигрантов.

6. Противодействие торговли людьми должно базироваться на системном подходе и быть направлено на помощь Правительству Украины и общественности. Согласно данным Международной организации миграции, большинство незаконных мигрантов пытаются въехать в Украину через украинско-российскую границу (свыше 80% задержанных) и украинско-белорусскую границу (11%), и выехать через украинско-словацкую (почти 60%) и украинско-польскую (20%) границы. Предупреждение и предотвращение торговли людьми должно проводиться путем распространения информации с целью повышения информированности общественности; предоставления поддержки правоохранительным органам, законодательной и судебной ветвям власти в повышении эффективности противодействий преступлениям, связанным с торговлей людьми; путем предоставления им помощи непосредственно или защиты и реинтеграции потерпевших от торговли людьми – через сеть общественных организаций – партнеров МОМ.

7. Повышение конкурентоспособности рабочей силы через реформирование системы профессионального образования и подготовки кадров. Определяющей в этом контексте должна стать разработка и утверждение национальной стратегии реформирования системы образования, которая основана на введении новых стандартов обучения на конкурсной основе и обеспечении механизмов мониторинга качества, введении стратегии обучения в течение всей жизни, предоставление более интегрированной и последовательной профессиональной подготовки, разработка учебных планов, согласованных с потребностями развития эффективных механизмов социального диалога для гарантирования ответственности профессиональной подготовки требованиям рынка труда.

Литература

1. Официальный Интернет-ресурс Министерства труда и социальной политики // <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid>.
2. Официальный Интернет-ресурс: сайт Министерства труда и социальной политики http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=19D0BF6B29D02E9D1242A10DE7A69CAF?art_id=78655&cat_id=34942.
3. Демографічна ситуація в Україні у 2007 році. Експрес-бюлетень. – К.: Держкомстат України, 2008. – 36 с.
4. Хомич Л. В.; Писаренко С. М.; Чекан І. А.; Куревіна І. О. Міжнародна міграція з України як чинник впливу на стан людського капіталу // Официальный Интернет-ресурс: сайт Национального института стратегических исследований <http://www.niss.gov.ua/book/Analit2007/index.htm>.
5. Аналітична записка до секретаріату Президента України / Ризики розвитку економіки України від формування зони вільної торгівлі: аспекти міжнародної міграції трудових ресурсів / Куревіна І. О., Іляш О. І. // Официальный сайт сайт Национального института стратегических исследований <http://niss.lviv.ua/analytics/98.htm>

Статья поступила в редакцию 5 марта 2009 г.