

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2010 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351.82:331.556

О. М. Шевченко,
аспірант, Донецький державний університет управління

ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ З УКРАЇНИ

Стаття присвячена комплексному аналізу та класифікації чинників формування потоку трудової еміграції з України та розробці рекомендацій з удосконалення механізмів державного управління процесом трудової еміграції українських громадян.

Ключові слова: державне управління, трудова міграція, стратегія, PEST-аналіз.

The article is devoted a complex analysis and classification of factors forming Ukrainian labour emigration stream and development recommendations for the improvement state administration mechanisms of this process.

Keywords: state administration, labour emigration, strategy, PEST-analysis.

Вступ. Проблема нелегальної трудової еміграції українських громадян є актуальним питанням державного управління в нашій країні протягом тривалого періоду. Як свідчать коментарі експертів з даного питання [1], а також огляди у публіцистичних виданнях [2], основним негативним наслідком некерованості потоків трудової еміграції з України є потрапляння громадян нашої держави у рабство та залучення їх до примусової праці організованими злочинними угрупованнями, що спеціалізуються на так званому «трафікінгу».

Згідно із щорічною «Доповіддю про торгівлю людьми» Державного департаменту США, у 2009 р. Україну переведено до «контрольного списку» країн другої групи, які потребують особливої уваги світового суспільства і не продемонстрували прогрес у покаранні торгівців людьми і причетних державних службовців, а також у наданні достатньої допомоги та підтримки потерпілим [3], виступаючи країною – донором нелегальної трудової міграції і работоргівлі.

Проблеми трудової міграції з України, зокрема нелегальної трудової еміграції, певним чином висвітлені у низці публікацій як теоретико-методичного, так і практичного спрямування. На нашу думку, особливої уваги заслуговують роботи О. Хомри [4], І. Прибиткової та Ю. Громовса [5], О. Малиновської [6], О. Вишневої [7], І. Березовського [8], інших науковців і практиків. Актуальний кількісний вимір проблеми трудової еміграції українських громадян представлений соціологічними дослідженнями міграції, що проводилися за ініціативою фонду «Open Ukraine» [9], благодійного центру «Карітас» [10]. Саме їх результати будуть використані у даному дослідженні.

Не зважаючи на достатньо широке висвітлення даної проблематики у наукових та публіцистичних роботах, поза увагою дослідників залишаються питання структуризації комплексу чинників, що формують актуальні проблемні тренди трудової міграції з України. Структурований опис чинників, їх класифікація убачається необхідним етапом аналітичного обґрунтування та подальшої розробки державної міграційної стратегії, яка може слугувати основою для подолання ключової проблеми державного управління міграційними процесами в Україні – існуючої «концептуальної невизначеності державної міграційної політики України, її принципів, стратегічних цілей, сучасних завдань» [11], яку констатував екс-президент України В. Ющенко у 2007 р. і яка не подолана до поточного моменту.

Постановка задачі. Ураховуючи усе викладене, метою даного дослідження є проведення комплексного дослідження чинників формування потоку трудової еміграції з України та розробка рекомендацій з удосконалення механізмів державного управління процесом трудової еміграції українських громадян. Для досягнення поставленої мети у дослідженні сформульовано наступні завдання:

- 1) провести аналіз зовнішніх чинників, через які формується пропозиція емігрантської робочої сили в Україні;
- 2) провести аналіз проблемних явищ в системі державного управління міграційними процесами. Через які стає можливим нелегальна трудова еміграція;
- 3) надати базові пропозиції щодо удосконалення механізмів державного управління трудовою міграцією з України, що є актуальними і можуть використовуватися при формуванні та реалізації міграційної політики держави на поточному етапі.

Результати. Вивчення потенційних наслідків, проблем та можливостей державного управління процесом трудової міграції з України у даному дослідженні проведене за допомогою методики PEST-аналізу, адаптованої автором дослідження до специфіки державного управління міграційними процесами у попередніх роботах [12].

Його результати представлені на рис. 1.

Як видно з рисунку, чинники, проблемних трендів можна умовно розділити на дві групи - проблемні явища, через які формується пропозиція робочої сили, та які сприяють використанню саме нелегальних каналів міграції.

Чинники, що сприяють появі пропозиції емігрантської робочої сили є ключовими з позиції виникнення феномену трудової міграції. За великим рахунком, вони

знаходяться поза межами безпосереднього впливу системи державного управління міграцією, тому можуть розглядатися як зовнішні загрози.

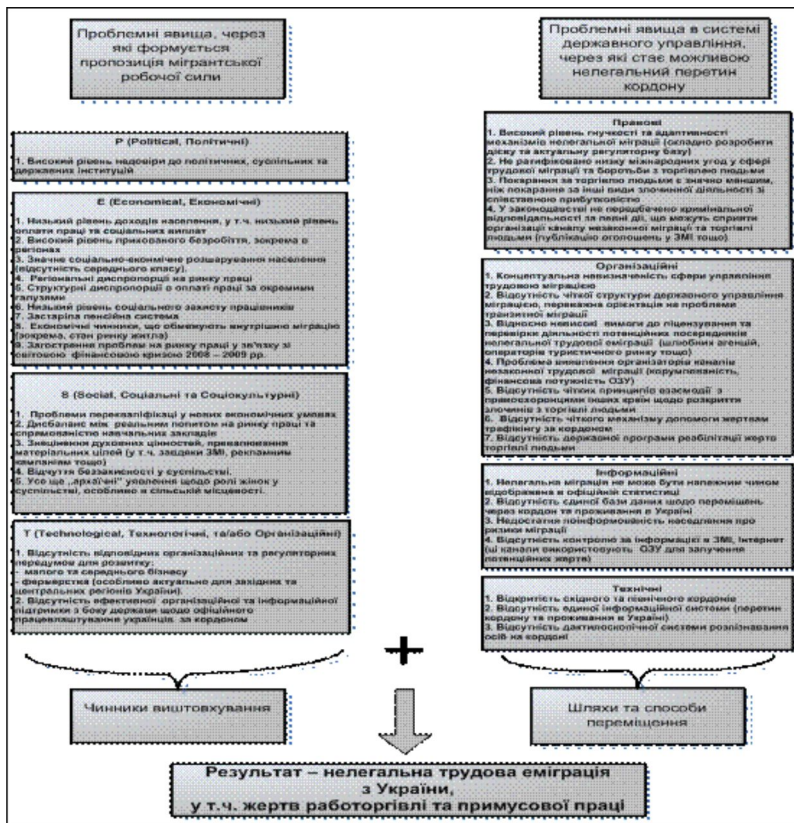


Рис. 1 PEST-аналіз трудової міграції з України

Аналіз представленої схеми дозволяє дійти висновку, що ключовими є проблемні явища саме в економічному житті українського суспільства, такі як низький рівень доходів населення, у т.ч. рівень оплати праці та соціальних виплат. Незважаючи на позитивну динаміку останніх років, яку можна побачити з джерел Держкомстату, дуже великий відсоток людей проживає за межею бідності, а рівень середньої заробітної плати в країні (в переліку на еквівалент в євро) є неспівставним з найближчими сусідами – країнами Східної Європи [13].

Потенційна привабливість зовнішньої міграції перед внутрішньою з огляду на виради в оплаті є чинником, що суттєво обмежує внутрішню міграцію. Ще одним таким чинником є стан ринку житла. Майже у всіх згаданих дослідженнях, мігранти вказували на відсутність житла та можливості його придбати як конкретний чинник виштовхування [9]. На тлі значного соціально-економічного розшарування населення, а також за умов загальноекономічної кризи (2008-2010 рр.) економічні можливості населення всередині країни стають ще більш обмеженими, а чинники міграційного виштовхування, відповідно, сильнішими - особливо в регіонах з високим тиском на ринок праці (західні регіони, Донбас).

Наступною групою чинників, що меншою мірою, але все ж суттєво впливають на формування пропозиції емігрантської робочої сили, є соціальні та соціокультурні чинники. На нашу думку, особливої уваги заслуговує проблема недостатнього рівня професійних знань та навичок низки працівників, що в умовах вільного ринку не змогли адаптуватися до нових економічних реалій та сучасних технологій ведення бізнесу (наприклад, отримати комп'ютерні навички тощо). Також нагальною є проблема створення системи такої адаптації в державі, що за роки незалежності так і не була вирішена повною мірою.

Ще один чинник соціокультурного характеру – це знецінення низки традиційних для українського суспільства духовних та соціальних цінностей (родина, Батьківщина, праця) - як через складний економічний і політичний стан країни, так і завдяки:

- формуванню (у першу чергу, в рекламі, на телебаченні) певної моделі «успішного життя», обов'язковим елементом якої є багатство, комфорт,
- пропаганді (через ЗМІ) розпусти, насильства (робота у сфері секс-послуг, інших кримінальних сферах не вдається ганебним явищем, навіть може вважатися престижною, йде гонитва за «легкими грошами»),
- наявності низки реальних прикладів щодо безкарності корумпованих політичних діячів, «кримінальних авторитетів» у випадках порушення ними законодавства, прав інших громадян.

Проілюструвати дані твердження можна за допомогою прес-релізів засідань Національної експертної комісії України з захисту суспільної моралі або за допомогою простого вивчення програм українських телевізійних каналів, анонсів кінофільмів, перегляду рекламних роликів тощо.

Друга група проблемних трендів, пов'язаних з трудовою міграцією українців – це невирішені питання державного управління, що сприяють використанню саме нелегальних каналів міграції. Вони детально охарактеризовані у згаданій роботі І. Березовського. У свою чергу, ці чинники можна класифікувати на правові, організаційні, інформаційні та технічні. По суті, вони знаходяться у межах безпосереднього впливу системи державного управління міграцією, їх представлення на рисунку, дозволяє зрозуміти розподіл впливу як зовнішніх (відносно державного управління міграцією), так і внутрішніх чинників формування проблеми незаконної трудової еміграції українців у тому вигляді, у якому вона існує зараз.

За результатами аналізу чинників формування трудової міграції з України можна виділити наступні актуальні погрози для побудови ефективної системи державного управління трудовою міграцією і протидії торгівлі людьми нашої державі:

- 1) подальше посилення пропозиції емігрантської робочої сили через складну економічну та нестабільну соціально-політичну ситуацію в Україні;
- 2) активізація попиту на дешеву робочу силу (в умовах світової фінансово-економічної кризи), тобто попиту низки зарубіжних роботодавців на «послуги» організованих злочинних угруповань (ОЗУ), зайнятих нелегальною міграцією і торгівлею людьми;
- 3) свідоме чи напівсвідоме використання каналів ОЗУ потенційними мігрантами (ігнорування ризиків, у т.ч. через сформовані у ЗМІ та на побутовому рівні уявлення про роботу за кордоном, неоднозначне ставлення до роботи в нелегальних сферах бізнесу).

Як видно з рис. 1, сьогодні у межах лише державної системи управління міграцією фактично не можливо реально вплинути на чинники виштовхування, що є постачальниками проблемних трендів у питанні трудової міграції. Оздоровлення ринку праці, подолання бідності і соціальної нерівності, згладжування диспропорцій у регіональному розвитку – це завдання загальноуправлінського характеру, зі сфери економічної політики держави. Їх вирішення носить довгостроковий характер. Тому на поточному етапі удосконалення системи державного управління міграцією найбільш актуальним та першочерговим нам уявляється впровадження так званої стратегії концентрації на «вузьких місцях» процесу державного управління трудовою міграцією. Дана стратегія передбачає першочергове вирішення проблем, які можуть бути подолані у межах сучасної системи державного управління трудовою міграцією. У першу чергу, це протидія нелегальній міграції, боротьба із ОЗУ та заходи інформаційно-просвітницького характеру, спрямовані на інформування населення про погрози нелегального працевлаштування за кордоном та можливості легального працевлаштування.

Уявляється цілком логічним, що для реалізації даної стратегії, яка є першим кроком у побудові ефективного процесу державного управління трудовою міграцією, необхідними організаційними змінами є визнання провідної ролі МВС України як органу, що має відповідати за коло міграційних питань. Крім того, віднесення питань реалізації міграційної стратегії є на сьогодні актуальним не лише з позицій протидії трудовій міграції українців, а й щодо протидії незаконній транзитній міграції, про що йшла мова у першому розділі дослідження. Використання однорідних методів вирішення даної проблеми (профілактика та викриття ОЗУ, що займаються, як правило, побудовою каналів нелегальної міграції – як транзитної, так і виїзної) дозволить паралельно вирішувати дві найактуальніші міграційні проблеми української держави.

Підвищенню ефективності реалізації зазначеної стратегії сприятиме, на нашу думку, використання можливостей міжнародної співпраці та трансляція світового досвіду для вирішення перелічених проблем. Тому стратегія «концентрації на вузьких місцях» логічно підкріплюється стратегією «трансляції світового досвіду та можливостей», завдяки якій є шанс на прискорене усунення слабких сторін в системі державного управління трудовою міграцією. Варто наголосити, що ця стратегія розглядається нами саме як допоміжна, оскільки визначення цілей та пріоритетів боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми має проводитися саме виходячи з внутрішніх інтересів української держави. Ще одним необхідним кроком, без якого реалізація стратегії «концентрації на вузьких місцях», як і «трансляції світового досвіду», вдається нам неефективною, є подальше вивчення кількісного виміру проблеми нелегальної трудової міграції і торгівлі людьми.

Висновки. Базові стратегії державного управління процесом трудової міграції, розроблені та обґрунтовані в результаті проведення SWOT-аналізу даного процесу, можуть і мають бути трансформовані у взаємопов'язане коло стратегічних завдань держави, реалізація яких може відбуватися при ключовій ролі МВС із залученням спеціалістів Міністерства праці та соціальної політики.

Список використаних джерел

1. Г.А. Лех, І. В. Ангелко. Трудова міграція за кордон як спосіб додаткового отримання доходів // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008, вип. 18.4. – С. 127-133
2. В. Матвеев. Плач Роксоланы. Торговля українськими жінками достигла невиданих масштабів // Бизнес. – 2004, № 41(612). - С. 34-37.
3. Витяг з Доповіді Державного департаменту США про торгівлю людьми від 16 червня 2009 р. // Електронний ресурс: http://kiev.usembassy.gov/files/090617_TIP_Report_2009_Ukraine_Ukr.html
4. Хомра О. Структура і напрямки міграційних потоків населення України (заключний науковий звіт по проекту). – К.: MOM, 1998. – 26 с.
5. И. Прибыткова, Ю. Громовс. Миграционные тенденции 2004-2006 в странах Сердеркопинского процесса. - К.: Европейская комиссия, 2007. – 38 с.
6. Малиновська О. Зовнішня трудова міграція: можливі напрями державного регулювання / О. Малиновська // Вісник Нац академії держ. упр. при Президентові України. - 2003. - №4. - С. 333-341.
7. Вишневська, О. А. Нелегальна зовнішня трудова міграція як об'єкт державного регулювання / О.А. Вишневська // Статистика України. - 2008. - № 1. - С. 87-92.
8. Березовський І. Б. Організована нелегальна міграція як різновид організованої злочинності в Україні // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). - К., 2001. - №3. - С. 144-153.
9. Аналітичні звіти дослідниці програми з трудової міграції фонду «Open Ukraine». // Електронний ресурс: <http://www.openukraine.org/ua/programs/migration/research-program/>
10. «На роздоріжжі». Аналітичні матеріали комплексного дослідження процесів української трудової міграції у країнах ЄС та Росії. – Львів: Карітас Україна, 2009. - 260 с.
11. Указ Президента України № 657/2007 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». //Електронна бібліотека Верховної Ради України. / Електронний ресурс: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=657%2F2007>
12. Шевченко О.М. Адаптація методики PEST-аналізу для розробки стратегії державного управління міграційними процесами / О.М. Шевченко: матеріали 6-ї регіон. наук.-практ. конференції [«Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України»], (Дніпропетровськ, 14 травня 2009 р.) / НАДУ при Президентові України; ДРІДУ. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 89–91.
13. А. Гайдуцький. Міграційний капітал в Україні: прихована реальність. // Дзеркало тижня. - № 15 (644) 21 - 27 квітня 2007. – С. 16-20.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2010 р.

