

Анжела МЕРЗЛЯК, Вадим ДРОКОВ

*Класичний приватний університет*

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ  
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ  
МІГРАЦІЇ УКРАЇНИ В УМОВАХ СУЧASНИХ ВИКЛИКІВ**

Обґрунтуються зміст та види зовнішньої трудової міграції. Характеризуються сучасні тенденції у сфері трудової міграції з України в розрізі географічних напрямів. Наводиться кількісна оцінка трудової міграції з України. Визначаються наслідки економічного характеру зовнішньої трудової міграції для України. Порівнюється організаційний аспект регулювання трудової міграції в умовах візового та безвізового режиму. Пропонуються шляхи вдосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання зовнішньої трудової міграції України в сучасних умовах.

Ключові слова: зовнішня трудова міграція, легальна та нелегальна міграція, державне регулювання, організаційно-економічний механізм, безвізовий режим.

*Anzhela Merzlyak, Vadym Drokov. The organizational and economic mechanism of public regulation of labor migration of Ukraine in the conditions of modern challenges*

The matter and the existing types of external labor migration are proved. The current trends in the sphere of labor migration from Ukraine in the context of geographical directions are characterized. The quantitative assessment of labor migration from Ukraine is given. The economical consequences of external labor migration for Ukraine are defined. The comparative characteristic of organizational aspect of labor migration regulation in the conditions of visa and visa-free regimes is provided. The ways of improvement of organizational and economic mechanism of public regulation of labor migration from Ukraine in modern conditions are offered.

Key words: external labor migration, legal and illegal migration, public regulation, organizational and economic mechanism, visa-free regime.

Нестабільні економічні та політичні умови в Україні, невисокий рівень середньої заробітної плати, що пропонується вітчизняним роботодавцем порівняно з високим рівнем витрат на проживання в країні, незатребуваність на ринку праці останнім часом усе більше спричиняють інтенсифікацію зовнішньої трудової міграції з нашої країни. Втрачаючи частку продуктивної частини людського капіталу держави – активне працездатне населення, молодь, інтелектуальну еліту Україна постає перед необхідністю регулювання міграційних процесів з метою збереження свого кадрового потенціалу. Загострюється ця проблема й в умовах безвізового режиму України з країнами ЄС, що, на думку частини населення, суттєво лібералізує міграційні потоки.

Різним питанням зовнішньої трудової міграції, у тому числі причинам та соціально-економічним наслідкам для держави, особливостям та проблемам державного регулювання зовнішніх міграційних процесів приділяли увагу у своїх наукових працях такі автори, як Н. Бльок, О. Власюк, А. Гура, А. Кравченко, О. Малиновська, А. Надточий, Л. Симів, А. Тімофеєв та ін.

Останніми роками доповнено й нормативно-правову базу, що регламентує процеси трудової міграції населення України. Зокрема, у листопаді 2015 р. прийнято закон «Про зовнішню трудову міграцію», який входить до пакета рішень, що стосуються виконання зобов’язань нашої держави щодо лібералізації візового режиму з країнами ЄС, та визначає організаційно-правові засади державного регулювання трудової міграції з України та соціального захисту трудових мігрантів, що перебувають за кордоном.

Однак вважаємо, що в умовах сучасних викликів України вдосконалення потребує організаційно-економічний механізм державного регулювання трудової міграції, оскільки діючий дотепер механізм більшою мірою спрямований на захист прав тих громадян, що вже працевлаштовуються за кордоном, та не містить превентивного

### *Public administration mechanisms*

складника, тобто не сприяє створенню належних умов у державі, які б гарантували права на гідну працю та життя всередині країни й мотивували громадян України до реалізації свого кадрового потенціалу на внутрішньому ринку праці та, як наслідок, зменшували відлив продуктивної частини населення за кордон.

Метою статті є комплексний аналіз сучасних тенденцій зовнішньої трудової міграції України з подальшим обґрунтуванням шляхів удосконалення організаційно-економічного механізму державного регулювання міграційних потоків у цих умовах.

У ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» зазначається, що категорію «зовнішня трудова міграція» слід розуміти як переміщення громадян України, пов’язане з перетинанням державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування. Це поняття охоплює осіб, які: працюють на підставі трудового договору (контракту); самостійно забезпечують себе роботою; надають оплачувані послуги (виконують роботи); здійснюють іншу оплачувану діяльність, не заборонену законодавством держави перебування [6].

За ступенем легальності та з позиції фіксації даних у державних статистичних джерелах розрізняють такі види трудової міграції з України [8]:

– офіційна трудова міграція – легальний виїзд громадян України за кордон з метою трудової діяльності в приймаючій країні, що офіційно декларується під час виїзду за митну територію держави (кількість трудових мігрантів цієї категорії фіксується в офіційних статистичних джерелах);

– неофіційна легальна міграція – виїзд громадян України за кордон з подальшим працевлаштуванням у приймаючій країні та реєстрацією на її території, але при цьому з виїздом за туристичною або гостинською візою та первинною декларованою метою туризму, відвідування друзів, родичів тощо (така категорія трудових мігрантів не відстежується офіційною статистикою, але загалом є легальною в країнах-реципієнтах);

– успішна нелегальна міграція – виїзд громадян України за кордон з подальшою незареєстрованою зайнятістю у видах діяльності, дозволених законодавством відповідних країн (категорія трудових мігрантів не відстежується та є нелегальною на території приймаючої країни);

– міграція жертв злочинних угруповань – випадки торгівлі людьми, перебування громадян України в нелюдських умовах за кордоном, зайнятість протиправною діяльністю не з власної волі за межами митної території держави (дані стосовно таких випадків фіксуються в статистиці щодо злочинності та правопорушень).

Залежно від правового статусу розрізняють такі категорії громадян України, які перебувають на території зарубіжних країн з метою здійснення трудової діяльності:

– громадяни, яким надано дозвіл на постійне проживання на території приймаючої держави з одночасним правом на працевлаштування з безстроковим терміном (при цьому така категорія осіб не враховується у складі постійного населення України);

– громадяни, яким надано тимчасовий дозвіл на перебування та працевлаштування на території іноземної держави;

– громадяни, які тимчасово перебувають на території іноземної країни на законних підставах (з туристичною, приватною, освітньою та іншою метою) та при цьому нелегально працевлаштовані;

– громадяни, які перебувають та працюють за кордоном нелегально [2, с. 177 – 178].

Характеризуючи сучасні тенденції у сфері трудової міграції з України в розрізі географічних напрямів, слід констатувати такі вектори міграції, які переважають:

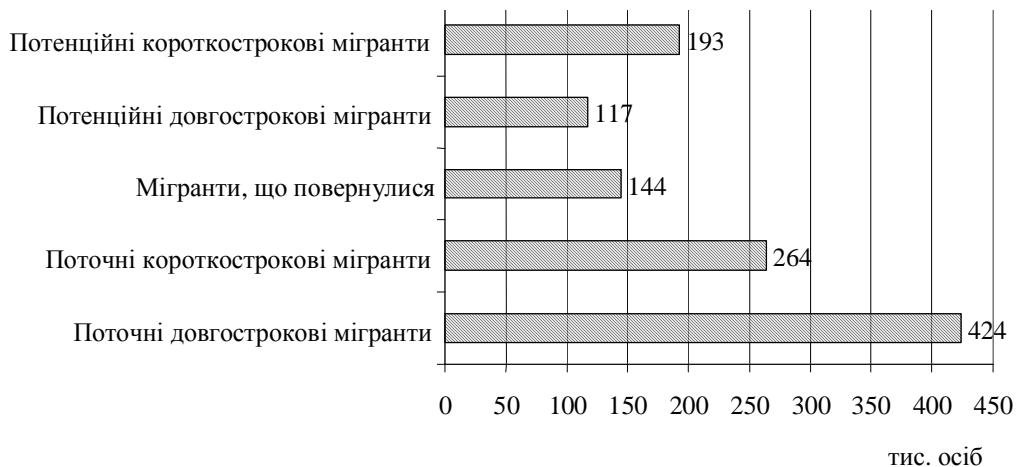
1. Європейський вектор (Польща, Німеччина, Чеська Республіка та ін.). Слід зазначити, що Україна є третьою за рейтингом державою серед сусідніх з ЄС країн за кількістю мігрантів до Європи. Зокрема, 11 % мігрантів до ЄС – саме українці, що менше лише ніж кількість мігрантів, які є громадянами Туреччини (17 %) та Марокко (33 %) [7]. За даними адміністрації державної прикордонної служби в європейському напрямі у 2015 р. найбільше українців виїхало до Польщі, Чехії, Угорщини,

Словаччини, Румунії та Німеччини. Пріоритетними країнами для працевлаштування українських громадян є східноєвропейські держави, які мають достатній попит на українську робочу силу, пропонуючи при цьому оплату праці приблизно в три рази більшу за ту, що в змозі платити вітчизняні роботодавці. Хоча такий попит здебільшого на працівників робітничих професій або на просту некваліфіковану працю. Зокрема, у цьому напрямі переважає зайнятість у сфері будівництва, виробничій сфері, на сезонних роботах у сфері сільського господарства. Чинником, що сприяє додатковій активізації міграційних процесів у країни Східної Європи, є спільні з Україною кордони. Саме тому в регіонах України, які межують з європейськими державами, найбільш високий показник виїзду працездатного населення на заробітки. Із західноєвропейських країн за кількістю українських мігрантів лідерами є Німеччина, Італія, Іспанія, Португалія. У цій частині Європи більшої популярності серед мігрантів набули роботи, пов’язані зі сферою побутових послуг (у домашніх господарствах). Серед країн Південної Європи більше українських мігрантів в Ізраїлі (переважає зайнятість у будівельній галузі) та Туреччині (сфера обслуговування).

2. Держави СНД (зокрема, Російська Федерація, Білорусь, Молдова та ін.). До кризових подій на Сході України російський напрям переважав у частині трудової міграції. Але в останній декілька років кількість мігрантів до цієї країни значно знизилася, але через ускладнення митних процедур збільшився потік осіб, які перетинають білоруський кордон з метою транзиту в зазначеному напрямі. Перевагами працевлаштування в державах СНД є відносно низький мовний бар’єр та схожість менталітету, водночас середня заробітна плата вища, ніж в Україні, за відносно невисоких витрат на проживання. Для порівняння, у 2016 р. середня заробітна плата в Україні становила 192 дол. США, Молдові – 242 дол. США, Білорусі – 348 дол. США, Казахстані – 407 дол. США, Російській федерації – 556 дол. США [3].

3. Американський вектор. Для цього напряму характерним є переміщення інтелектуальної еліти («відлив мізків»). Зокрема, США та Канада займають перші позиції за кількістю науковців, висококваліфікованих управлінців та програмістів, які виїхали туди з метою реалізації трудового та інтелектуального потенціалу. Також американський вектор є популярним серед молоді, яка активно реалізовує себе у сфері послуг, часто виїжджаючи туди за програмами міжнародного обміну.

За оцінюванням Міжнародної організації з міграції у 2014 – 2015 рр. трудові мігранти становили близько 700 тис. громадян України, ще понад 300 тис. осіб потенційно мають наміри працевлаштуватися за кордоном (рис. 1).



**Рис. 1. Трудова міграція з України за термінами працевлаштування, 2014 – 2015 рр.**

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2017, вип. 4(35)*

### *Public administration mechanisms*

Для чоловіків серед українських мігрантів основними сферами зайнятості за кордоном є сфера будівництва та виробництва, для жінок – сфера побутових послуг. Короткострокові мігранти частіше зайняті на сезонних роботах у сільському господарстві, довгострокові – у будівництві (рис. 2).



**Рис. 2. Трудова міграція з України за сферами працевлаштування, 2014 – 2015 рр.**

Серед переваг економічного характеру від трудової міграції для держави можна зазначити такі [4, с. 19 – 20]:

– перекази коштів мігрантами. Так, у 2014 – 2015 рр. дві третини мігрантів переказували кошти в Україну, а загальний обсяг таких грошових переказів у 2014 р. становив майже 2,9 млрд дол. США (47 % – офіційні трансферти, 53 % – неофіційні канали). При цьому, за експертною оцінкою, без переказів Україна могла би втратити 7,1 % свого економічного потенціалу, рівень споживання скоротився б на 18 %, а доходи домогосподарств – на 14 – 21 %;

– інвестиційні наміри мігрантів. Зокрема, майже кожен п'ятий довгостроковий мігрант висловлює такі наміри, надаючи при цьому перевагу інвестиціям у свої місцеві громади в Україні й такі сфери, як будівництво, туризм і роздрібна торгівля.

Останні виклики сьогодення в Україні характеризуються тенденціями, пов’язаними з її євроінтеграційними прагненнями. Особливої актуальності при цьому набуває питання функціонування безвізового режиму з державами ЄС, що часто ототожнюється з певними перевагами для населення з огляду на спрощення процедури виїзду за кордон, з одного боку, та, як наслідок, зростанням потоків трудових мігрантів – з іншого.

Стосовно першого вважаємо, що лібералізація порядку в’їзду до країн ЄС не надає суттєвих переваг в організаційному аспекті громадянам України. Це підтверджує досвід Молдови, яка з 2014 р. має безвізовий режим з країнами ЄС. Аналіз пакета документів, необхідного при звичайному візовому режимі, є ідентичним тому, що вимагається від громадянина під час перетину кордону у випадку безвізового режиму. Організаційною відмінністю є сплата консульського збору (в Україні його розмір становить 35 євро), тип документа, що підтверджує особистість (для візового режиму – закордонний паспорт, для безвізового – біометричний) та місце пред’явлення пакета документів (при візовому режимі – посольство або генеральне консульство, при безвізовому – прикордонна служба) (таблиця) [1].

**Порівняльний аналіз організаційних аспектів  
візового та безвізового режимів**

Показник (критерій)	Візовий режим	Безвізовий режим
Підтвердження особистості	Закордонний паспорт	Біометричний паспорт
Підтвердження платоспроможності	Валюта або дорожні чеки	Валюта або дорожні чеки
Підтвердження фінансової стабільності	Інформація про доходи або довідка про отримання стипендії	Інформація про доходи або довідка про отримання стипендії
Підтвердження намірів та цілей виїзду	Гарантійний лист або запрошення	Гарантійний лист або запрошення
Підтвердження наявності місця проживання	Ваучери на проживання в готелі або запрошення друзів, родичів, організаторів заходу	Ваучери на проживання в готелі або запрошення друзів, родичів, організаторів заходу
Гарантія медичного обслуговування	Медична страховка	Медична страховка
Підтвердження намірів щодо повернення у країну	Зворотний квиток	Зворотний квиток
Консульський збір	35 євро	Збір відсутній
Місце подання документів	Посольство або генеральне консульство	Прикордонна служба
Термін перебування на території країн ЄС	Не більше ніж 90 днів	Не більше ніж 90 днів

Стосовно прогнозу значного зростання потоків трудових мігрантів у зв'язку з відкриттям кордонів зазначимо, що безвізовий режим не дає право громадянам на трудову діяльність без дозволу, а також перебування на території країн ЄС понад 90 днів у кожному півріччі. Також з огляду на те що для ЄС основною метою сприяння поширенню безвізового режиму є збільшення туристичних потоків та, відповідно, нарощування доходів європейської економіки, трудова міграція не підпадає під сферу дії такого режиму, а стосується лише туристичних та гостинних віз. Тому можемо зробити висновок про відсутність тісного зв'язку між офіційними потоками трудових мігрантів та введенням безвізового режиму. Припустимо, що можливим є збільшення кількості нелегальних мігрантів та виїзд за кордон за туристичними візами, однак з організаційної точки зору безвізовий режим суттєво не спрощує процедуру перетину державного кордону.

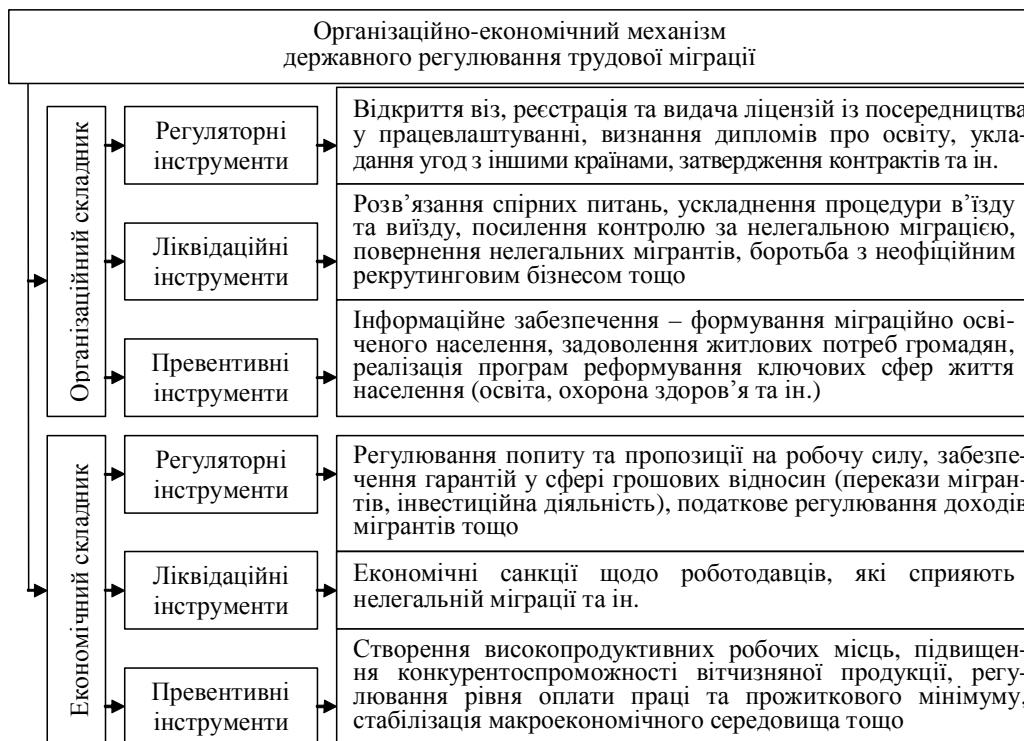
Навпаки, за даними дослідження Міжнародної організації з міграції в Україні в умовах соціально-економічного напруження та зниження добробуту населення зростають ризики торгівлі людьми. Про існування такої потенційної небезпеки свідчить той факт, що 21 % потенційних трудових мігрантів з України погодилися би перетнати державний кордон з метою працевлаштування нелегально, а також віддати свій паспорт роботодавцю, близько 14 % від загальної кількості потенційних трудових мігрантів склонні приймати сумнівні пропозиції щодо працевлаштування за кордоном [4, с. 30].

З метою посилення захисту прав зовнішніх трудових мігрантів та членів їх сімей 5 листопада 2015 р. прийнято Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», у якому серед основних гарантій трудових мігрантів зазначаються права на належні умови праці та соціальний захист, на освіту та підтвердження результатів

### *Public administration mechanisms*

неформального професійного навчання, державні гарантії щодо консульського сприяння трудовим мігрантам, діяльність в Україні утворених за кордоном громадських об'єднань трудових мігрантів, сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх, духовних і мовних потреб, право на інформацію, на реінтеграцію в суспільство, а також на відшкодування шкоди, заподіяної під час трудової діяльності в державі перебування [6].

Вбачаємо проблему організаційно-економічного механізму державного регулювання трудової міграції з України в тому, що він поряд із заходами, що гарантують права трудових мігрантів, не зорієнтований на використання державними органами влади інструментів превентивного характеру, які б попереджували загострення проблеми виїзду населення за кордон. З огляду на це погоджуємося з думкою А. Надточія про те, що для України дуже важливим питанням є збереження її людського та науково-освітнього потенціалу, що можливо за умови зменшення відливу працездатного економічно активного населення шляхом створення в країні належних умов для ефективного його використання. Серед таких умов найбільше значення мають високопродуктивні робочі місця, на яких випускають конкурентоспроможну продукцію, що має попит на внутрішньому і зовнішньому ринках. А державна міграційна політика при цьому повинна стіввідноситися зі стратегією соціально-економічного розвитку країни та бути спрямованою на формування привабливого інвестиційного клімату, зміщення довіри до владних інституцій, ефективну реалізацію людського капіталу, забезпечення гідних стандартів якості життя [5]. Ураховуючи це, удоскonalений організаційно-економічний механізм державного регулювання зовнішньої трудової міграції має включати три групи інструментів: регуляторного, ліквідаційного та превентивного характеру (рис. 3).



**Рис. 3. Організаційно-економічний механізм державного регулювання зовнішньої трудової міграції в умовах сучасних викликів**

Таким чином, сучасні українські реалії, які характеризуються політичною та соціально-економічною нестабільністю, загострили проблему відпливу з держави економічно активної працездатної частини населення, молоді та інтелектуальної еліти. З огляду на основні причини виїзду громадян держави для працевлаштування за кордоном організаційно-економічний механізм державного регулювання зовнішньої трудової міграції має не тільки сприяти забезпеченню прав трудових мігрантів, а й бути також спрямованим на попередження відпливу мігрантів шляхом створення відповідних умов для реалізації їх кадрового потенціалу всередині країни.

**Список використаних джерел / List of references**

1. **Безвізовий** режим с ЕС: ожидания и реальность (инфографика). – Режим доступу : <https://uiamp.org.ua/bevvizovyy-rezhim-s-es-ozhidaniya-i-realnost-infografika> [Bevvizovyyiy rezhim s ES: ozhidaniya i realnost (infografika). – Rezhim dostupu : <https://uiamp.org.ua/bevvizovyy-rezhim-s-es-ozhidaniya-i-realnost-infografika>].
2. **Бльок Н. В.** Про деякі питання трудової міграції в Україні / Н. В. Бльок // Вісн. Нац. ун-ту «Львівська політехніка». – 2016. – № 837. – С. 175 – 180 [Blok N. V. Pro deiaki pytannia trudovoii mihratsii v Ukraini / N. V. Blok // Visn. Nats. un-tu «Lvivska politehnika». – 2016. – № 837. – S. 175 – 180].
3. **Зарплатний** рейтинг країн СНД. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/news/-/383858/zarplatnyj-rejting-kraiin-snd> [Zarplatnyi reitynh kraiin SND. – Rezhym dostupu : <http://news.finance.ua/ua/news/-/383858/zarplatnyj-rejting-kraiin-snd>].
4. **Міграція** в Україні: факти і цифри / Представництво Міжнародної організації із міграції в Україні. – Київ : [б. в.], 2016. – 32 с. [Mihratsiia v Ukraini: fakty i tsyfry / Predstavnytstvo Mizhnarodnoi orhanizatsii iz mihratsii v Ukraini. – Kyiv : [b. v.], 2016. – 32 s.].
5. **Надточій А. О.** Причини зовнішньої трудової міграції та оцінка її наслідків для економіки України / А. О. Надточій // Теорія та практика держ. упр. – 2015. – Вип. 1 (48). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/2/06.pdf> [Nadtochii A. O. Prychyny zovnishnoi trudovoii mihratsii ta otsinka yii naslidkiv dla ekonomiky Ukrayiny / A. O. Nadtochii // Teoriia ta praktyka derzh. upr. – 2015. – Vyp. 1 (48). – Rezhym dostupu : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-1/doc/2/06.pdf>].
6. **Про зовнішню** трудову міграцію : Закон України від 5 листоп. 2015 р. № 761-VIII // Відом. Верховної Ради України. – 2015. – № 49 – 50. – Ст. 463 [Pro zovnishniu trudovu mihratsiu : Zakon Ukrayiny vid 5 lystop. 2015 r. № 761-VIII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrayiny. – 2015. – № 49 – 50. – St. 463].
7. **Програма** підтримки підприємництва «Країна підприємців». – Режим доступу : <http://ppt-online.org/92597> [Prohrama pidtrymky pidpryiemnytstva «Kraina pidpryiemtsiv». – Rezhym dostupu : <http://ppt-online.org/92597>].
8. **Тімофеєв А.** Проблеми зовнішньої трудової міграції в Україні: сучасні тенденції / Андрій Тімофеев // Синопсис: текст, контекст, медіа. – 2013. – № 2. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/stkm\\_2013\\_2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/stkm_2013_2_13) [Timofieiev A. Problemy zovnushnoi trudovoii mihratsii v Ukrayini: suchasni tendentsii / Andrii Timofieiev // Synopsys: tekst, kontekst, media. – 2013. – № 2. – Rezhym dostupu : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/stkm\\_2013\\_2\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/stkm_2013_2_13)].

*Надійшла до редакції 11.12.17*