



Внешние миграции населения Украины периода независимости

Над темой номера
работала



Елена
МАЛИНОВСКАЯ¹

Два с лишним десятка лет трансформаций

В числе кардинальных трансформаций периода независимости заметное место принадлежит изменениям объема, характера, направленности международных миграций населения Украины. Они произошли под влиянием разнообразных и часто разнонаправленных факторов, как экономического, так и политического характера, главные из которых - развал СССР и демонтаж «железного занавеса», изолировавшего Украину от внешнего мира, а также глубокий системный кризис переходного периода.

На постсоветском пространстве превращение миграций из внутренних в международные затруднило их осуществление. Вместе с тем оно вызвало массовые репатриационные потоки в направлении «своих» республик, дополнительным фактором активизации которых были конфликты и межнациональная напряженность в ряде новых независимых государств.

На западном направлении обеспечение права на свободу передвижения позволило гражданам выезжать из страны и возвращаться на ее территорию без каких-либо ограничений со стороны властей, в условиях безвизового режима с соседними центральноевропейскими государствами, отмененного лишь накануне их вступления в ЕС. С другой стороны, либерализация режима границ способствовала значительной активизации миграции иностранцев на территорию Украины и транзитом через нее, появлению таких ранее невиданных их категорий как беженцы, нелегальные мигранты из отдаленных экзотических стран.

Общественные трансформации совпали по времени с глубочайшим экономическим кризисом. Падение ВВП в Украине было наибольшим среди всех стран региона. Даже в период экономического роста начала 2000-х годов достичь уровня 1990 года не удалось. С наступлением мирового финансово-экономического кризиса ситуация снова ухудшилась. Экономические трудности заставили многих украинцев искать лучшей жизни и более высоких заработков за границей.

После короткого периода «шоковой» миграции, обусловленной распадом единого государства, современная миграционная ситуация в Украине определяется, прежде всего, социально-экономическими обстоятельствами и приобрела типичные для стран аналогичного уровня развития характеристики.

На постсоветском пространстве: приобретения и потери

В первые годы независимости миграционный оборот между Украиной и другими новыми независимыми государствами составлял 700-800 тыс. человек в год, а сальдо обмена населением с ними имело весомое положительное значение. В 1992 году был достигнут рекордный

миграционный прирост - почти 300 тыс. человек². Население Украины продолжало увеличиваться, несмотря на отрицательные показатели его естественного движения.

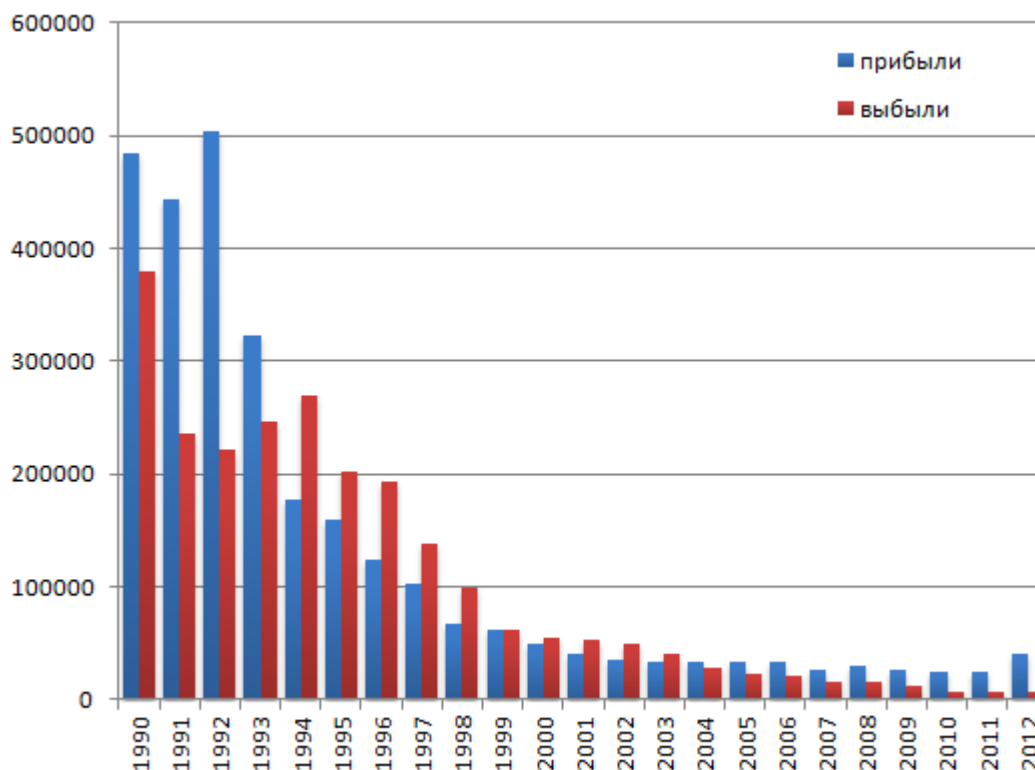


Рисунок 1. Миграция между Украиной и постсоветскими государствами в 1990-2012 годы, человек

Источник: данные текущего миграционного учета Государственной службы статистики Украины

Это происходило, прежде всего, благодаря возвращению выходцев из Украины, стремившихся жить в собственном государстве, с российского Севера, из Западной и Восточной Сибири, Казахстана и Центральной Азии. В 1991-1993 годы этнические украинцы составляли до половины прибывших из Белоруссии, России, Казахстана, 54% - из Туркменистана, 60% - из стран Балтии. Репатриация стала главной причиной повышения удельного веса украинцев в населении страны: с 72,7% по переписи 1989 года до 77,8% по первой всеукраинской переписи населения 2001 года³.

Благодаря демократическим преобразованиям смогли вернуться на родину жертвы репрессий и депортаций. Так, 7% иммиграционного притока составили крымские татары, депортированные в 1944 году сталинским режимом, и их потомки. Только за 1991-1993 годы прибыло 88,5 тыс. человек. Согласно переписи 2001 года в Крыму проживали уже 248 тысяч крымских татар, или в 5,3 раза больше, чем на момент последней советской переписи 1989 года. Ныне на полуострове живут свыше 260 тысяч крымских татар, почти 13% населения.

Возвращение на историческую родину, имевшее очевидную этническую окраску, было ведущей тенденцией и для эмиграции из Украины. Русские, направлявшиеся в Россию, доминировали среди выбывших (до 50% эмигрантов в бывшие республики СССР). Активно происходила также

репатриация представителей других народов, создавших свои независимые государства (кроме тех, на территории которых шли военные действия).

К сожалению, в период, когда приток иммигрантов был наибольшим, он не рассматривался как важный компонент развития страны. Хотя поддержка репатриации фигурировала в официальных документах как один из приоритетов миграционной политики, конкретных действий в этом направлении практически не было.

Единственным законодательным актом, в определенной степени способствовавшим репатриации, был Закон Украины «О гражданстве» (1991 год), согласно которому свою принадлежность к гражданству Украины могли подтвердить выходцы с ее территории и их потомки, а также лица, проживавшие в Украине в советские времена, однако выехавшие на учебу, работу, для службы в армии и т.п. Вместе с тем, процедура получения гражданства была сложной. Изменения в пользу лиц, связанных с Украиной семейными или историческими связями, были внесены только в принятую в 2001 году новую, намного более либеральную редакцию закона. Произошло это, однако, с опозданием, когда потенциал репатриации в значительной степени уже был исчерпан.

Реальную помощь со стороны государства получали лишь репатрианты из числа ранее депортированных по национальному признаку, возвратившиеся в Автономную Республику Крым. С 1991 года в государственном бюджете, а с 1999 года в бюджете Крыма отдельной строкой предусматривались средства на их обустройство. За годы независимости на эти цели было выделено примерно 1,3 млрд гривен. Для решения проблем обустройства применялся программный подход. Первая программа расселения и обустройства депортированных была принята еще в 1996 году. Ныне действующая программа рассчитана на период до 2015 года. Кроме капитального строительства и создания социальной инфраструктуры, деньги направлялись на возрождение культуры и образования крымских татар.

Массовая репатриация начала 1990-х годов в значительной степени была следствием напряженности и военных конфликтов в ряде постсоветских государств. В 1992 году Украина приняла свыше 60 тысяч беженцев из зоны военных действий в Приднестровье. В 1993 году местными органами власти была оказана помощь 14 тысячам беженцев из разных стран СНГ. В 1994 году количество обращений достигло 18 тысяч.⁴ Вынужденные мигранты, беженцы рекрутировались не только из выходцев из Украины, но и представителей коренного населения охваченных войной территорий. В частности, военные действия в Приднестровье (Республика Молдова) обусловили заметный приток молдаван, армяно-азербайджанская война – увеличение миграционного прироста по группе армян и азербайджанцев, а конфликт в Абхазии (Республика Грузия) – грузин. Согласно переписи 2001 года количество азербайджанцев в Украине выросло в сравнении с 1989 годом на 20% (45,2 тыс. в 2001 году), грузин – почти в полтора раза (34,2 тыс.), армян – в 1,8 раз (99,9 тыс. человек).

Размах вынужденных миграций и связанные с ними гуманитарные, политические, экономические проблемы обусловили принятие еще в 1993 году Закона Украины «О беженцах». Это был первый закон, прямо относившийся к регулированию миграции. В соответствии с ним в 1994 году созданы органы миграционной службы, а в 1996 году начата процедура предоставления статуса беженца.

Кроме статуса беженца, в Украине предоставлялась временная защита лицам, прибывшим из районов боевых действий, в соответствии со специальными правительственными постановлениями по беженцам из Приднестровья (1992 год), Чечни (1994 год), Абхазии (1996 год).

Принятием в 2001 году новой редакции Закона «О беженцах» завершилось приведение украинского законодательства в соответствие с Конвенцией ООН 1951 года о статусе беженцев, что позволило присоединиться к ней в 2002 году. В 2011 году был принят новый вариант закона, которым, кроме предусмотренных Конвенцией, вводились дополнительные формы защиты (по

гуманитарным обстоятельствам, а также временная защита в случае возникновения опасных ситуаций в сопредельных государствах).

К середине 1990-х годов действие факторов «выталкивания», порождавших вынужденные миграции, ослабело. В то же время вследствие глубокого экономического кризиса, пик которого пришелся на 1994-1995 годы, привлекательность Украины для иммигрантов снизилась. Неблагоприятная экономическая ситуация заставила часть граждан Украины искать лучшей жизни в других странах, прежде всего в России, где экономическое положение было лучше. Потери населения вследствие эмиграции в Россию частично компенсировались за счет въезда из других постсоветских государств, с которыми (кроме Белоруссии) сохранялось положительное сальдо миграции (рис. 2). Однако в целом во второй половине 1990-х годов сложился отрицательный баланс миграции между Украиной и остальными странами СНГ.

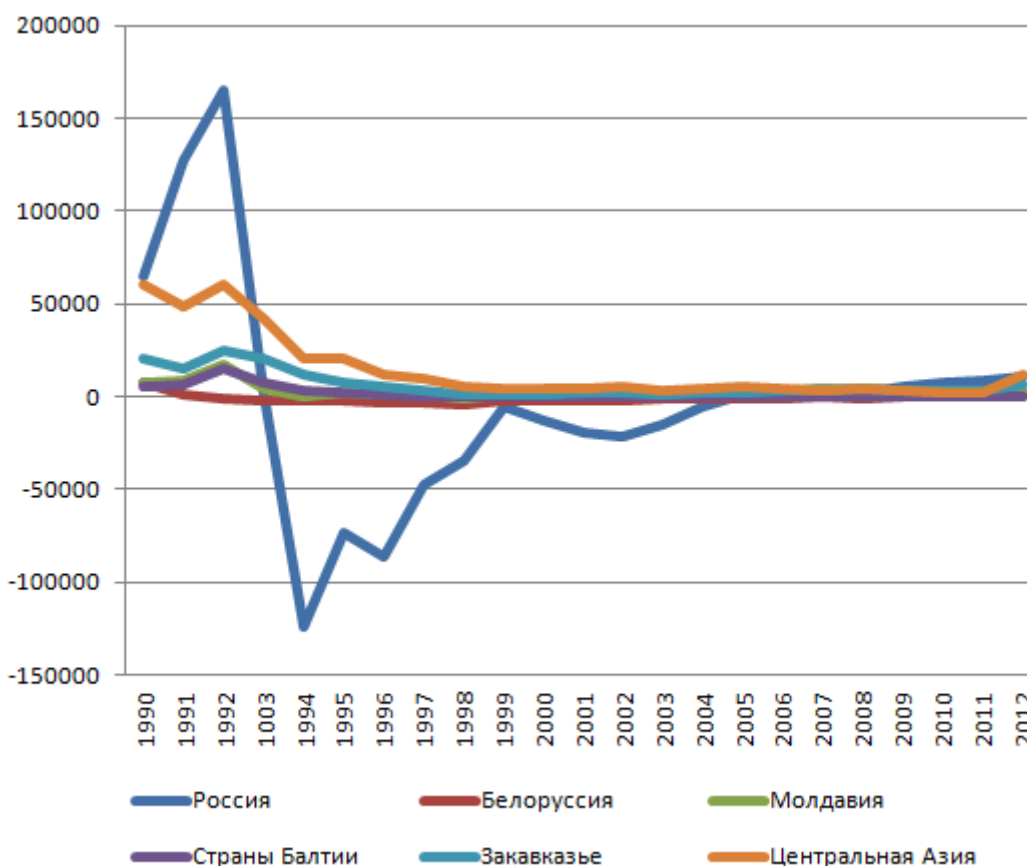


Рисунок 2. Сальдо миграции между Украиной и постсоветскими государствами в 1990-2012 годы, человек

Источник: данные текущего миграционного учета Государственной службы статистики Украины

На рубеже столетий улучшение экономического положения в Украине обеспечило постепенное сокращение отрицательного сальдо миграции. В 2004 году впервые за десять лет разница между въездом и выездом приобрела положительное значение (рис. 1). Впоследствии этот показатель увеличился и в 2012 году достиг 34 тысяч человек.

Таким образом, если руководствоваться данными украинской статистики, миграции между Украиной и постсоветскими государствами стабилизировались на довольно низком уровне и характеризуются небольшим положительным сальдо. Вместе с тем, утверждать, что Украина сегодня уже не теряет население в результате эмиграции в страны СНГ, прежде всего в Россию, преждевременно: хотя украинская статистика фиксирует положительное сальдо миграции с Россией, однако российская по-прежнему утверждает, что прибывших из Украины больше, чем ушедших (в 2011 году в России зарегистрировано 43,6 тыс. иммигрантов из Украины и 6,3 тыс. эмигрантов⁵). Учитывая обычно большую точность данных о прибытии, нежели об убытии, а также наличие в России многочисленных трудовых мигрантов из Украины, часть из которых фактически проживает там постоянно, хотя и не зарегистрирована в Украине как ушедшие, увеличение населения за счет миграции выглядит довольно сомнительным.

Западный дрейф

Хотя большинство переездов традиционно совершаются между Украиной и постсоветскими государствами, очевидной является тенденция, которую исследователи назвали «западным дрейфом». Доля миграции за пределы постсоветского пространства растет. Если в 1991 году она составляла меньше четверти эмиграционного потока, то в 2012 году – свыше 60%.

«Западные» миграции характеризуются тем, что выбытие населения практически никогда не компенсировалось прибытием. В 1991-2012 годах в страны так называемого «старого» зарубежья эмигрировали свыше 700 тыс. украинцев. Лишь после 2006 года сальдо миграции на этом направлении приобрело небольшое положительное значение. Однако сформировалось оно за счет иностранцев, прежде всего студентов, тогда как выбытие граждан Украины, как и раньше, превышает прибытие.

Эмиграция на Запад начала нарастать в период «перестройки», когда запреты на выезд из СССР ослабели. Наибольшему числу граждан было разрешено покинуть страну в 1990 году – свыше 95 тыс. человек. После 1991 года выезд несколько сократился, его притормозили связанные с провозглашением независимости надежды, но снова вырос в 1994 году, в самый тяжелый период кризиса (58,7 тыс.). В дальнейшем эмиграция для постоянного проживания в страны «старого» зарубежья, сопровождавшаяся оформлением соответствующих документов и снятием с регистрации в Украине, что и позволяет ей быть учитываемой статистически, год от года сокращалась и в 2012 году составила всего лишь 7,9 тыс. человек (рис. 3).

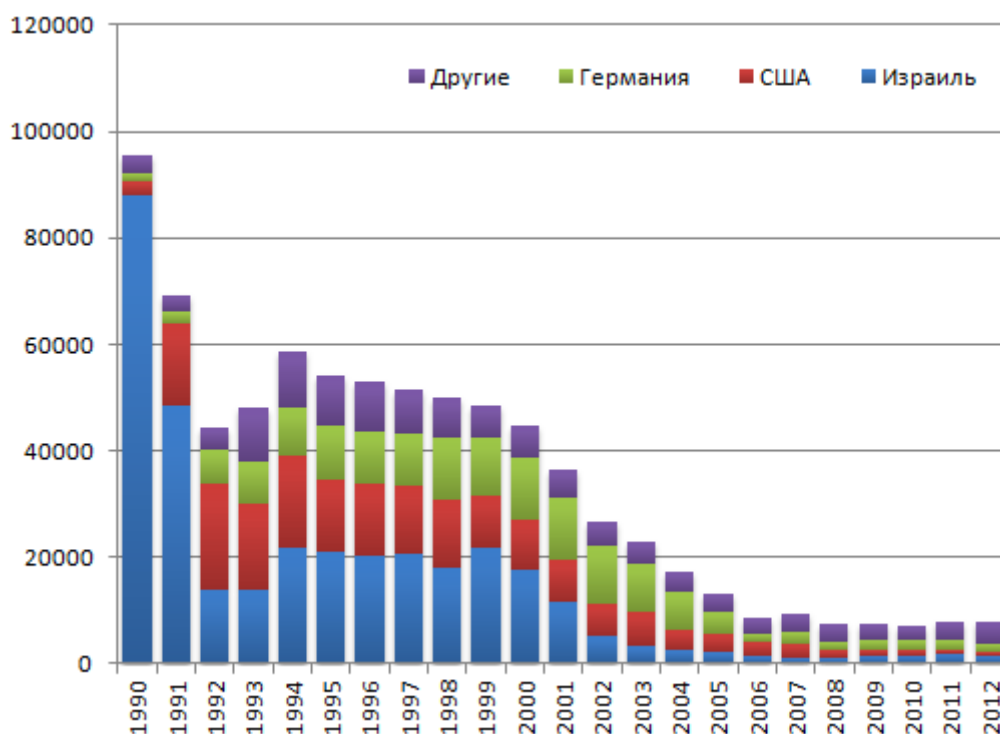


Рисунок 3. Эмиграция в страны, не входившие в состав СССР, в 1990-2012 годы, человек

Источник: Данные текущего миграционного учета Государственной службы статистики Украины.

В начале периода она имела очевидные этнические черты. Кроме евреев, направлявшихся в Израиль, значительную часть выезжавших составляли представители других национальных меньшинств. В частности, в Германию выехали до 40 тысяч граждан немецкого происхождения⁶. Страну покинули примерно 15 тысяч этнических греков⁷.

По данным переписи 2001 года, количество евреев, проживавших в Украине, уменьшилось в пять раз (на 382,7 тыс. человек), а доля в населении сократилась с 0,9 до 0,2%. По сравнению с 1989 годом сократилась численность чехов на 35%, поляков – на 34%, словаков – на 19%, немцев – на 12%, греков – на 7%, венгров – на 4%⁸.

Однако постепенно эмиграция утрачивала этническую окраску, ее характер становился выражено экономическим. Во-первых, демократизация общественной жизни ликвидировала политические, этнические, религиозные причины для выезда, как и основания для получения на Западе статуса беженца. Во-вторых, база этнической эмиграции исчерпывалась. В-третьих, экономическое неблагополучие было одинаково болезненным для всех национальных групп, поэтому состав эмиграции все больше отражал национальную структуру всего населения. В начале 2000-х годов, как свидетельствует статистика, доля евреев среди эмигрантов сократилась до 5-6%. В то же время украинцами были свыше 40% лиц, декларировавших свой выезд для постоянного проживания за границей, треть эмигрантов на Запад составляли русские. Весьма показательным, что удельный вес евреев сократился даже среди эмигрировавших в Израиль: они составляли 57% выехавших из Украины в эту страну в 1995 году, 30% - в 1999 году, 16,6% в 2005 году, когда в последний раз органами статистики собиралась информация о национальности мигрантов.

Одновременно изменилась география эмиграции. Если ранее основной страной назначения был Израиль, то на рубеже столетий возросла доля тех, кто эмигрировал в США, Германию, другие европейские страны (рис. 3).

Вместе с тем, следует отметить, что ликвидация жесткого порядка регистрации по месту проживания (прописки), обеспечение права на свободу передвижения обусловили, кроме прочего, значительный недоучет перемещений граждан. Причем наименее правдоподобными выглядят данные о выезде за пределы постсоветского пространства. Это связано, прежде всего, с трудовой миграцией украинцев за рубеж. Переселяясь для постоянного проживания, граждане обычно оформляют все необходимые документы и снимаются с регистрации по месту жительства в Украине, а выезжая с трудовыми целями, они, как правило, этого не делают, считая свое пребывание за рубежом временным, если даже оно длится годами. Таким образом, временная трудовая миграция за рубеж стала альтернативой эмиграции на постоянное жительство, что частично объясняет незначительные масштабы последней.

"Мексика Европы"?

Учитывая масштабы трудовой миграции за рубеж, Украину иногда называют «Мексикой Европы».

Благодаря открытию границ⁹ и в условиях экономических трудностей переходного периода, безработицы, низких зарплат, целью резко возросшей трансграничной мобильности населения стали преимущественно не туризм и рекреация, а получение дохода.

В начале 1990-х годов широкое распространение получили краткосрочные выезды за рубеж для мелкой собственноручной торговли. Их доходность обеспечивалась разницей цен, валютных курсов и унаследованным от советских времен дефицитом товаров широкого потребления. Поездки «челноков», как называли этих торговцев, не только помогли многим семьям выжить в самый сложный период реформ, но позволили накопить опыт хозяйствования в рыночных условиях, средства для предпринимательства. Кроме того, полученный «челноками» опыт и установленные связи в дальнейшем использовались для организации более длительных поездок, теперь уже с целью трудоустройства, обеспечивавших более высокий и стабильный доход.

Все больше украинцев находили работу за границей при помощи лицензированных фирм-посредников (рис. 4). Однако большинство трудовых мигрантов искали работу самостоятельно, использовали для выезда туристические визы и потому статистически не учитывались. В связи с этим измерить трудовую миграцию можно лишь с использованием различного рода обследований населения.

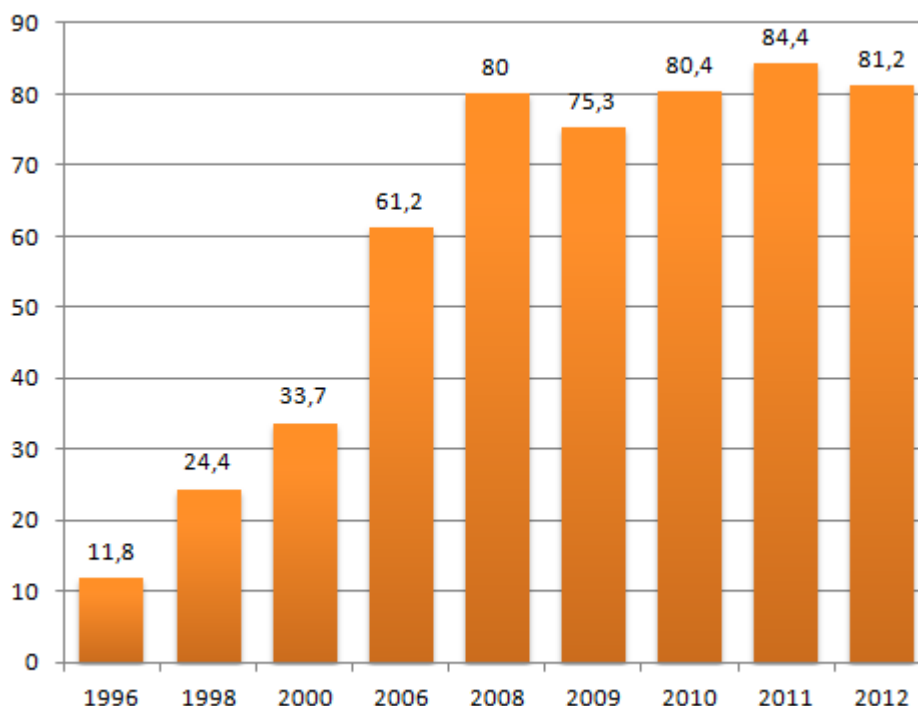


Рисунок 4. Число граждан Украины, трудоустроенных за границей при помощи официальных посредников в 1996-2012 годах, тысяч человек

Источник: данные Государственной службы занятости Украины.

Опросы, имеющие статистическое значение и охватывающее большое количество респондентов, требуют больших затрат и усилий и проводятся не часто. Как основа для научно обоснованных оценок масштабов трудовой миграции в украинской миграциологии используются, как правило, три обследования населения, проведенные Государственной службой статистики в 2001, 2008 и 2012 годах.

Первым из них было охвачено 18 тысяч лиц трудоспособного возраста в восьми приграничных областях Украины. Экстраполяция полученных данных на всю совокупность населения страны дала основание оценить трудовую миграцию из Украины в начале столетия в 2,3-2,7 млн человек, что составляло свыше 10% трудоспособного населения¹⁰.

В 2008 году было проведено полномасштабное обследование населения по вопросу трудовой миграции по всей территории Украины. Им было охвачено 22 тыс. домохозяйств, в составе которых насчитывалось 48 тысяч лиц трудоспособного возраста. Согласно полученным данным, в течение трех с половиной лет до проведения опроса, т.е. в 2005-2008 годах, хотя бы раз на заработки за границу выезжали 1,5 млн украинцев, или 5,1% трудоспособного населения¹¹. В это число входили также и те, кто выехал ранее, продолжал находиться за границей, однако в обозначенный период приезжал в Украину, чтобы затем вернуться к месту работы.

Таким образом, трудовая миграция из Украины достигла своего пика на рубеже столетий, однако в 2000-х годах, когда экономика успешно развивалась, несколько сократилась.

Как показало обследование 2012 года, аналогичное предыдущему, мировой финансово-экономический кризис способствовал дальнейшему сокращению трудовой миграции. Согласно полученным данным, в период с 1 января 2010 по 17 июня 2012 года хотя бы раз выезжали на работу за границу 1,2 млн граждан 15-70 лет, или 3,4% населения этого возраста¹². Вместе с тем, обследование не охватывало лиц, выехавших до 2010 года и не возвращавшихся в Украину в период наблюдений. Поскольку информация об отсутствующих предоставлялась оставшимися на родине членами их семей, не охвачены опросом также и те мигранты, которые уже успели перевезти свои семьи в страны пребывания.

Таким образом, данные, полученные из обследований Госстата, касаются главным образом лиц, совершающих временные поездки за рубеж в целях трудоустройства, а также работающих за границей длительное время, однако имеющих в Украине семью, периодически приезжающих на родину. Они не распространяются на мигрантов, которые хотя и выехали из Украины с трудовыми целями, однако живут за границей уже длительное время, утратили связи с родиной, являются фактически переселенцами, пусть даже и продолжают считать свое пребывание вне страны временным.

Следовательно, эти обследования не могут обеспечить четких количественных показателей трудовой эмиграции. Вместе с тем, полученная благодаря им информация позволяет выявить тенденции, направления, состав миграционных потоков.

В частности, результаты всех опросов указывают, что главными странами назначения украинских мигрантов являются сопредельные государства (Россия, Польша, Чехия, Венгрия), а также страны Юга Европы (Италия, Испания, Португалия). Причем в результате специфики того сегмента рынка труда, где в основном востребованы мигранты, женщины составляют до 80% мигрантов в Италии, и, наоборот, примерно такой же является доля мужчин среди мигрантов в Чехию и Россию.

Сравнение данных обследований Госстата 2008 и 2012 раундов показывает, что за последние годы географическое распределение мигрантов изменилось мало, разве что несколько сократилась доля России и возросла Польши (рис. 5), что связано с открытием рынка труда этой страны для сезонных работников из Украины (6 месяцев в течение календарного года без разрешений на работу).

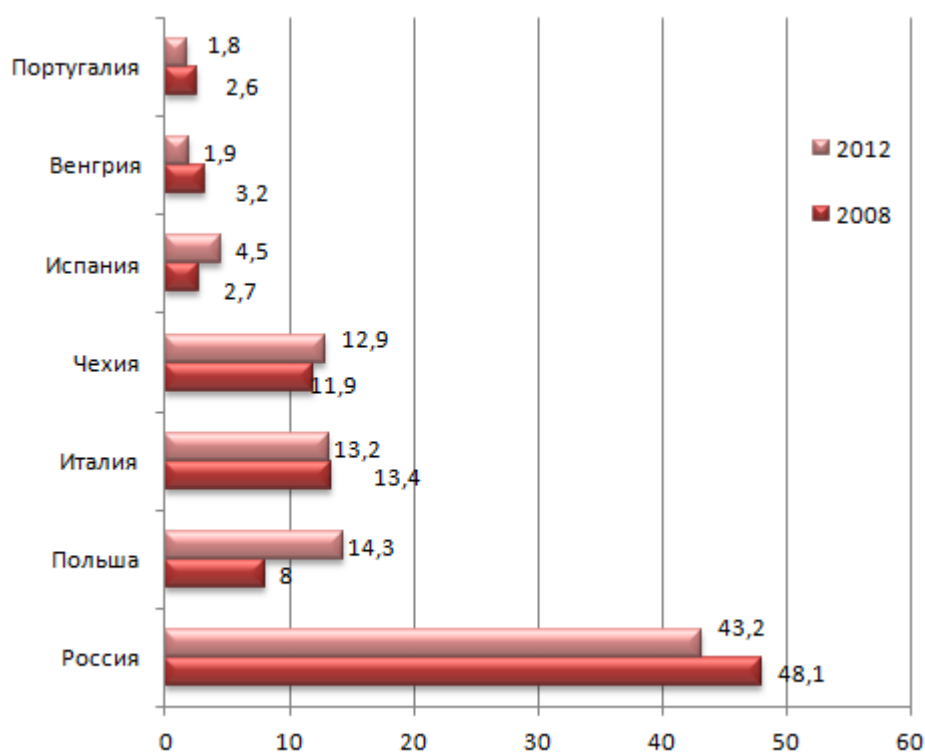


Рисунок 5. Страны назначения трудовых мигрантов, %

Источник: Данные обследований Государственной службы статистики Украины

Основной моделью миграционного поведения является временная сезонная миграция. Обследование 2012 года показало, что средняя продолжительность отсутствия трудового мигранта в стране равняется пяти месяцам, средняя частота поездок – три раза в течение двух с половиной лет наблюдения. Короткие циркулярные поездки практикуются, прежде всего, в соседние страны: Польшу, Россию, Белоруссию, Венгрию, Чехию. Длительность пребывания в других странах закономерно больше.

Сферы приложения труда украинских трудящихся за границей в 2008-2012 годах в целом не изменились. Прежде всего, это строительство (мужчины) и работа в домашних хозяйствах (женщины). Вместе с тем, финансово-экономический кризис внес в распределение трудовых мигрантов по видам деятельности определенные коррективы. Доля занятых в строительстве, т.е. особенно пострадавшей от кризиса отрасли, уменьшилась, однако возросла в сельском хозяйстве, торговле и обслуживании, на транспорте, в домохозяйствах (рис. 6).

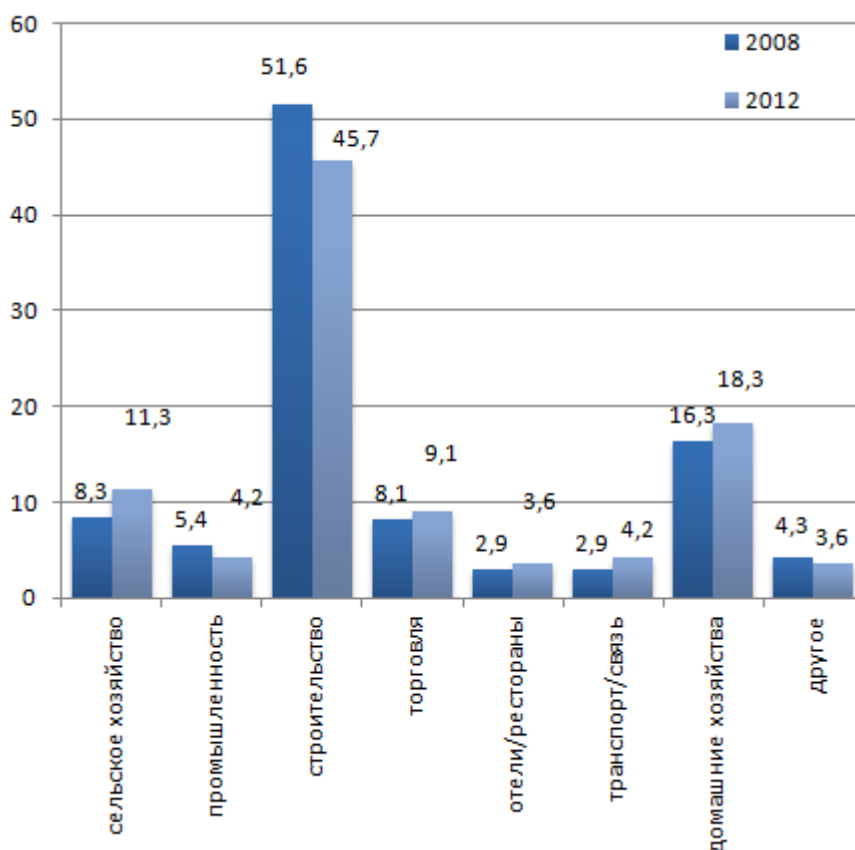


Рисунок 6. Сферы занятости трудовых мигрантов в 2008 и 2012 годах, %

Источник: данные обследований Государственной службы статистики Украины

Неизменным осталось распределение мигрантов по регионам исхода. 70% из них рекрутируются из жителей восьми западных областей. Здесь принимают участие в поездках за границу с целью заработка 10,8% лиц в возрасте 15-70 лет. Наивысшая интенсивность миграции в Закарпатской, Черновицкой и Тернопольской областях. Доля мигрантов среди населения соответствующей возрастной группы на Юге страны составляет примерно 2%, на Севере – 1,3%, в Центре и на Востоке – 1%.

Большинство трудовых мигрантов – выходцы из сел (54%), среди горожан значительное число жителей малых городов и поселков городского типа. 2/3 мигрантов – мужчины. Средний возраст работающих за границей – 37 лет (средний возраст занятых в Украине – 40 лет). Уровень образования – в основном средний (64,9%). Доля лиц с высшим образованием довольно велика, хотя и значительно меньше, чем среди занятых в Украине (рис. 7). Наивысшей она является у работающих в Германии – почти 90%, довольно высокой - в Испании (20%), Венгрии (20%), Италии (15%). В Португалии, Чехии, России в основном работают мигранты со средним образованием.

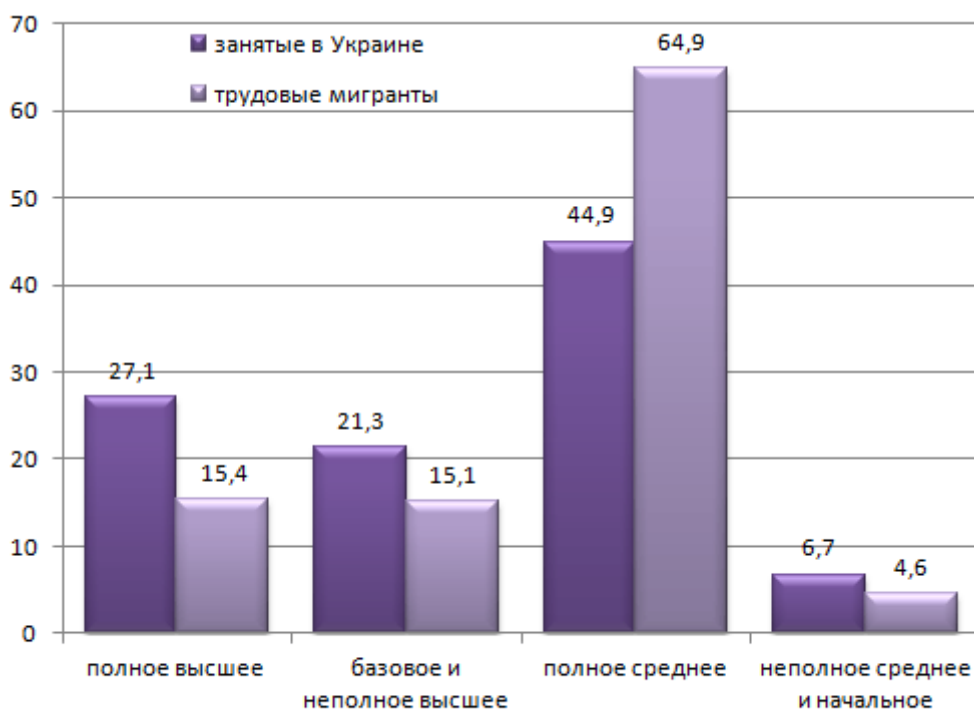


Рисунок 7. Уровень образования трудовых мигрантов и занятых в Украине, %

Источник: данные обследований Государственной службы статистики Украины

Благодаря проведению миграционных амнистий (Испания, Италия, Португалия), а также введению нового законодательства, расширившего возможности трудоустройства иностранцев (Польша), правовое положение украинских трудовых мигрантов в зарубежных странах улучшилось. Согласно данным 2008 года, не имели никакого статуса, т.е. находились за границей нелегально, 23,2% мигрантов. В 2012 году таковых оказалось 16,7%. Больше всего лиц с неурегулированным статусом в Польше, Италии, России.

Доля лиц, работавших без письменно оформленных контрактов, только на основе устной договоренности, еще выше – 62%. Отсутствие контракта особенно распространено среди занятых в домашних хозяйствах (83,5%), а по странам назначения - в Польше и России. Поэтому не удивительно, что, согласно данным опроса 2012 года, только каждый четвертый мигрант имел доступ к социальному страхованию, лишь каждый пятый – к медицинскому.

Заработок мигрантов – главный мотив и результат выезда на работу за рубеж. В среднем он равнялся, по данным обследования 2012 года, 930 долларам США, что втрое больше средней заработной платы в Украине. Деньги, которые мигранты пересылали своим семьям на родину, составляли свыше половины совокупных доходов у 53,8% обследованных домохозяйств, т.е. имели для них решающее значение.

Полученные от мигрантов средства направлялись главным образом на ежедневное потребление - 77,5% домохозяйств. 40,9% опрошенных приобретали товары длительного пользования. Примерно каждое третье домохозяйство (29,0%) строило, реконструировало или ремонтировало жилье, а каждое пятое - (22,2%) делало сбережения.

Хотя инвестиционное использование заработанных за границей денег невелико, они способствуют повышению благосостояния, сокращению бедности, влияют на развитие экономики увеличивая платежеспособный спрос. По данным Национального банка Украины, объемы частных трансфертов постоянно растут, практически достигли уровня прямых иностранных инвестиций, составляют более 4% ВВП (табл. 1).

Таблица 1. Денежные переводы в Украину в 2007-2012 годах по оценке НБУ, млн. дол. США

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Всего	4922	6177	5370	5862	7019	7526
По каналам поступления						
Через корсчета банков	2818	3275	2832	2959	3252	3278
Через международные платежные системы	1458	2097	1825	2126	2804	3213
Неформальными путями	646	805	713	777	963	1035
По источникам формирования						
Оплата труда (без учета налогов и затрат в стране пребывания)	1842	3024	2855	3373	4022	4619
Частные трансферты, в т.ч.	3080	3153	2515	2489	2997	2911
Денежные переводы работников, работающих за границей	2292	2140	1643	1560	1890	1749
Другие денежные трансферты	788	1013	872	929	1107	1158
Денежные переводы в % к ВВП	3,4	3,4	4,6	4,3	4,3	4,3

Источник: Национальный банк Украины

Согласно выводам некоторых исследователей, базирующимся на экономико-математическом моделировании, без переводов Украина утратила бы 7,1% экономического потенциала. Больше всего пострадали бы отрасли легкой и пищевой промышленности, где производство могло бы сократиться на 17% и 14% соответственно. Потребление уменьшилось бы на 18%, а доходы домохозяйств – на 14-21%¹³.

Таким образом, трудовая миграция играет в Украине роль важного социального амортизатора, является источником значительных дополнительных ресурсов. Вместе с тем, она имеет многочисленные негативные последствия.

Заработки мигрантов в основном не аккумулируются финансовыми учреждениями, с них не оплачиваются налоги, взносы в пенсионный фонд. Направленные на потребление, они обуславливают рост цен, инфляции, увеличение импорта.

С нелегальным трудоустройством за границей связано нарушение прав человека, случаи подневольного труда, сферхэксплуатации. По оценкам Международной организации по миграции (МОМ), в ситуации жертв торговли людьми в течение последнего двадцатилетия оказывались до 120 тысяч украинцев.

Серьезной проблемой является связанная с миграцией безнадзорность детей, родители которых работают за границей.

Наибольшую угрозу для страны составляет трансформация части временной трудовой миграции за рубеж в постоянную. Как свидетельствуют опросы, с накоплением миграционного опыта,

увеличением длительности пребывания за рубежом ориентация на переселение для постоянного проживания получает все большее распространение. Это сопряжено для Украины не только с количественными, но и качественными потерями, так как в трудовой миграции принимают участие активные и предприимчивые лица, находящиеся в наиболее продуктивном возрасте.

Трудовая миграция возникла в Украине как форма самоорганизации общества в сложных условиях трансформационного периода, реакция же властей на обусловленные ею вызовы запаздывала. Только в 2000 году впервые среди приоритетов государственной миграционной политики были названы защита интересов граждан на работе за границей, развитие системы регулирования трудовой миграции¹⁴. Повышению внимания государства к выезду на работу за рубеж способствовал специальный доклад Уполномоченного по правам человека Верховной Рады Украины 2003 года. Прямым следствием его обсуждения в парламенте были: усиление контроля над деятельностью субъектов хозяйственной деятельности, предоставляющих услуги по трудоустройству за границей; разработка государственной программы по обеспечению прав и интересов граждан, выезжающих на работу за рубеж (2004 год); присоединение Украины к Европейской конвенции по защите прав трудящихся-мигрантов; активизация переговорного процесса по заключению международных соглашений о трудоустройстве и социальном обеспечении со странами-реципиентами мигрантов из Украины. Стоит также отметить, что в Стратегии демографического развития Украины до 2015 года (принятой в 2006 году) указывалось на необходимость обеспечения возвратной миграции трудящихся-мигрантов, содействие их реинтеграции в украинское общество.

Вместе с тем, конкретных действий по достижению этой цели практически не было. Политика властей Украины в отношении трудовой миграции все еще весьма фрагментарна и ограничивается главным образом лицензированием фирм-посредников по трудоустройству и заключением межгосударственных договоренностей, эффективность которых весьма низка¹⁵. Определенные надежды на расширение ее содержания связаны с тем, что в соответствии с Законом Украины «О занятости населения», вступившем в силу в январе 2012 года, в стране появился центральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию государственной политики в сфере трудовой миграции. Им стала Государственная служба занятости.

Активизации деятельности государства по решению проблем мигрантов способствует давление гражданского общества, в частности ассоциаций трудящихся-мигрантов. В 2010 году при Кабинете Министров Украины был создан общественный консультационный совет по проблемам трудовой миграции под председательством Министра социальной политики Украины, треть состава которого сформирована из представителей мигрантских организаций. В ответ на инициативу трудящихся-мигрантов Министерству социальной политики поручено разработать законопроект о внешней трудовой миграции, в подготовке и обсуждении которого активно принимают участие лидеры сообществ украинских рабочих за границей. 3 июля 2013 года прошли парламентские слушания по трудовой миграции, на которых представителями мигрантских сообществ были представлены конкретные предложения по правовому урегулированию важных для них вопросов.

Украина на миграционной карте мира

По данным Департамента народонаселения ООН, за границей проживают 6,6 млн человек, рожденных в Украине. Страна принадлежит к числу крупнейших доноров населения в мире, уступая только Мексике, Индии, Российской Федерации и Китаю¹⁶.

Большинство эмигрантов выехали из Украины еще в советские времена в другие республики СССР, т.е. были на момент выезда внутренними мигрантами. Больше всего выходцев из Украины проживают в Российской Федерации (почти 3 млн согласно Всероссийской переписи 2010 года), Казахстане, Белоруссии, Молдавии.

Среди стран, не входивших в состав СССР, по количеству иммигрантов из Украины выделяется Польша (270 тысяч), с которой на исходе Второй мировой войны был осуществлен обмен населением: из Украины в Польшу выехали 800 тысяч поляков, а из Польши в Украину – до полумиллиона украинцев.

В значительной степени исторически сложились эмиграционные группы из Украины в США (330 тысяч рожденных в Украине), Израиле (250 тысяч) и Германии (200 тысяч). Частично они возникли благодаря послевоенной политической эмиграции, частично – в результате этнической эмиграции, особенно интенсивной во времена «перестройки».

Тем не менее, в период независимости количество эмигрантов из Украины в зарубежных странах существенно возросло. Национальная статистика зафиксировала 2,7 млн лиц, выехавших из страны за 1991-2012 годы. Из них 2 млн декларировали свой выезд в страны СНГ, а 700 тысяч – в другие страны мира. Если руководствоваться далеко не полными данными текущего учета миграционных перемещений, то суммарный миграционный баланс сложился не в пользу Украины: выехавших было примерно на 100 тысяч человек больше, чем въехавших. Однако расчеты, произведенные на основе данных переписи населения 2001 года, показали, что только в течение 1990-х годов реальные миграционные потери были в 1,7 раза большими, чем зафиксировано текущим учетом¹⁷.

Вместе с тем, согласно переписи населения 2001 года в Украине проживали 5,3 млн иммигрантов, составивших на момент ее проведения 11,3% населения. По этому показателю страна находится на 11 месте в мире и шестом в Европе (после США, России, Германии, Саудовской Аравии, Канады, Великобритании, Испании, Франции, Австралии, Индии)¹⁸. И надо признать, что и общественность, и правительство, судя по его действиям, направленным на контроль за иммиграцией, обеспокоены таким положением намного больше, чем оттоком населения из страны.

Отметим, однако, что из 5,3 млн зафиксированных переписью иммигрантов 3,6 млн, или 70%, родились в России, по 200 тысяч – в Казахстане, Белоруссии и Узбекистане (146 тысяч из них крымские татары). Часть из них, очевидно, репатрианты постсоветского времени, однако подавляющее большинство (78% или 4,1 млн человек) прибыли в Украину до провозглашения независимости в рамках внутренней миграции по территории единой державы¹⁹.

Если же оценивать объемы иммиграции не по месту рождения, а по гражданству, то численность иностранцев в Украине весьма незначительна. На момент проведения переписи их насчитывалось всего 192,6 тысячи, было зафиксировано также 84 тысячи лиц без гражданства, вместе эти категории составили 0,57% населения страны. Абсолютное большинство иностранцев (85,5%) были гражданами постсоветских государств, среди которых преобладали россияне (103,7 тысячи). В 2012 году в органах миграционной службы были зарегистрированы 210 тысяч иностранцев, проживавших в Украине постоянно (из них 124 тысячи граждан России), и 102 тысячи тех, кто находился временно. Таким образом, за 10 лет после переписи их численность выросла незначительно²⁰.

Существует несколько каналов иммиграции в Украину. Так, в соответствии с Законом Украины «Об иммиграции» (2001 год), ежегодно оформляется свыше 20 тысяч разрешений на иммиграцию для постоянного проживания. Большинство из них выдается вне квоты (членам семей граждан Украины, иностранцам, имеющим право на признание принадлежности к гражданству Украины, т.е. выходцам из Украины, а также «зарубежным украинцам», т.е. иностранцам украинского происхождения). Только 17% проживающих в стране иностранцев получили разрешения на иммиграцию в рамках квоты. Устанавливаемая Кабинетом Министров Украины, начиная с 2002 года, квота иммиграции (6-7 тыс. человек в год) никогда не выбиралась.

Следующий канал прибытия иностранцев – образовательная миграция. Украина вошла в десятку лидеров на международном рынке образовательных услуг. В последние годы количество

иностранных студентов росло примерно на 10% ежегодно. В 2012/2013 учебном году в вузах страны обучались 49 тысяч иностранцев из почти 150 стран мира, в том числе 33% из стран СНГ (большинство из России, Туркменистана), 16% из стран Азии (Китай, Индия, Иордания и др.), 16% - из африканских стран (Нигерия, Марокко), 5% - из стран Европы. Вместе с тем, образовательная миграция редко переходит в постоянную. По завершению обучения студенты обязаны выехать из страны. В отличие от многих европейских стран, в Украине выпускники-иностранцы никаких привилегий для получения разрешений на трудоустройство не имеют.

Трудовая иммиграция в Украину немногочисленна. В 2000 году официально, т.е. с разрешением на трудоустройство, которое работодатель должен получить в государственной службе занятости, если не может найти на отечественном рынке труда необходимого ему специалиста, работали 3,1 тыс. иностранцев, а в 2008 году – 12,5 тыс. С наступлением финансово-экономического кризиса количество иностранных работников сократилось и на конец 2012 года составляло 7,5 тысячи. Большинство из них - граждане России (16,5%), Турции (13,3%), Польши (6%).

Иностранцы также прибывают в Украину в поисках убежища. Число беженцев, получивших соответствующий статус, была наибольшим в 1998 году (3303 человека), а на конец 2012 года составило 2435 человек, свыше половины из которых – афганцы (рис. 8).

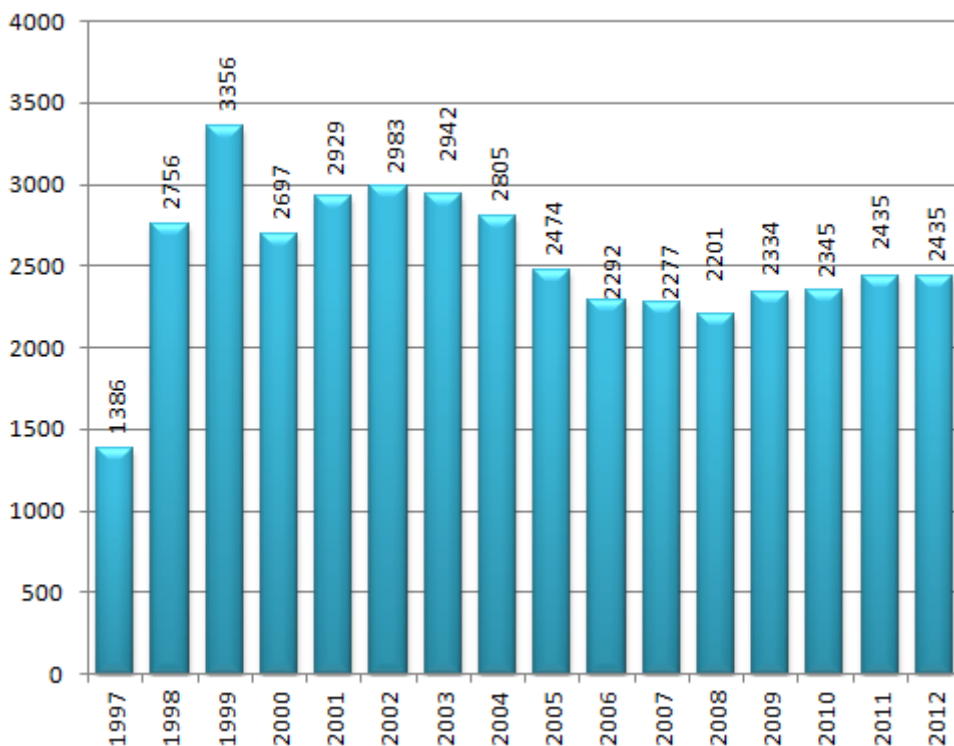


Рисунок 8. Количество признанных беженцев, проживающих в Украине в 1997-2012 годах

Источник: данные Государственной миграционной службы Украины

Хотя ежегодно иностранцы подают примерно по полторы тысячи заявлений о предоставлении статуса беженца, численность проживающих в стране признанных беженцев сокращается. Частично это происходит потому, что свыше тысячи из них уже получили гражданство Украины. Однако основная причина - в изменении состава искателей убежища и значительном понижении

доли положительных решений по их ходатайствам (рис. 9). Удельный вес положительных решений был высоким в 1990-е годы в связи с необходимостью урегулировать правовое положение иностранцев, которые уже находились в Украине, но не могли вернуться на родину, в т.ч. бывших студентов, граждан новых независимых государств, на территории которых шли военные действия. Однако в 2000-х годах среди соискателей убежища стали преобладать лица, выехавшие из своих стран по экономическим соображениям, конечной целью которых была Западная Европа, а Украина использовалась лишь для транзита, чаще всего нелегального.

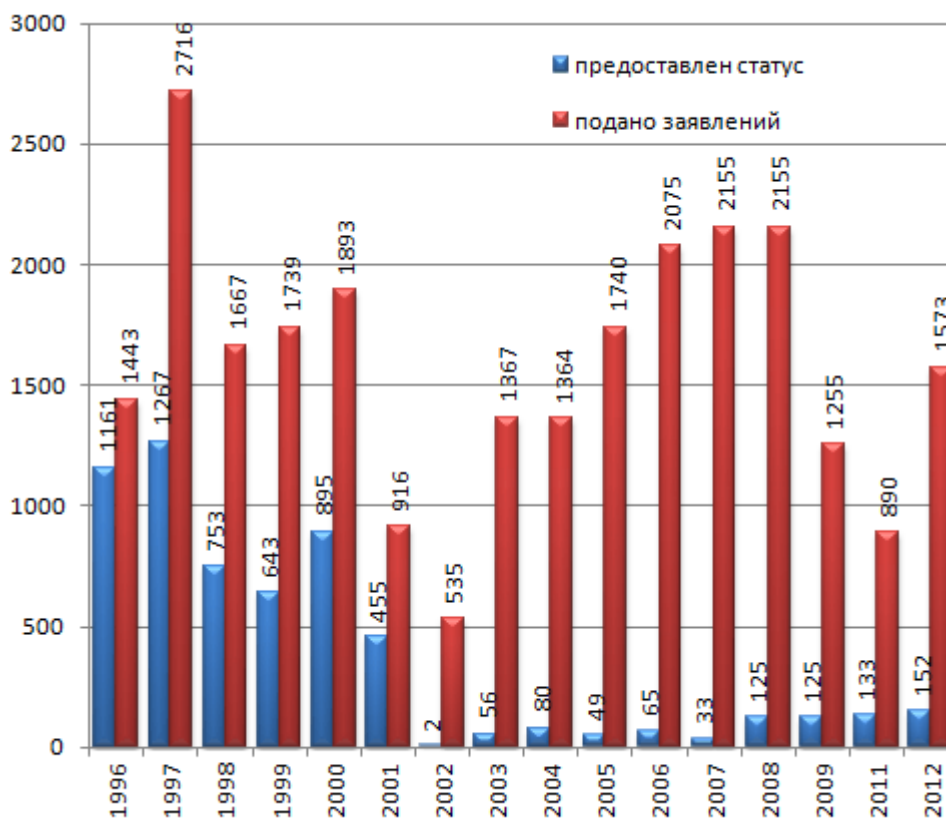


Рисунок 9. Количество заявлений о предоставлении статуса беженца и принятых по ним положительных решений в 1996-2012 годах

Источник: данные Государственной миграционной службы Украины

Проблема нелегальной миграции остро встала перед Украиной в начале 1990-х годов, когда после распада СССР в условиях «прозрачности» границ между новыми независимыми государствами, отсутствия надежного пограничного и миграционного контроля территория страны стала использоваться для переправки нелегальных мигрантов в Западную Европу. Если в 1991 году при попытке нелегального пересечения границы Украины были задержаны 148 лиц, то в 1999 году – 14,6 тысячи, т.е. в 100 раз больше.

Однако в результате значительных усилий по обустройству границы, усовершенствованию визовой политики, миграционного законодательства ситуацию удалось стабилизировать, о чем свидетельствует значительное сокращение задержаний – 1117 человек в 2012 году (рис. 10).

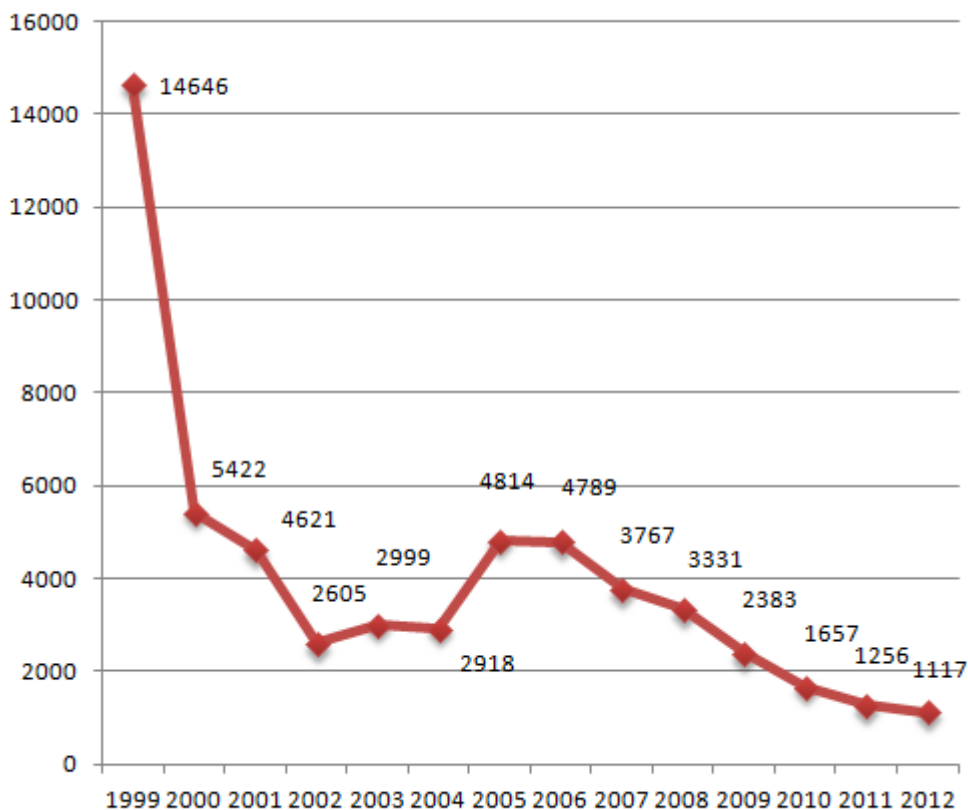


Рисунок 10. Численность нелегальных мигрантов, задержанных на границе Украины в 1999-2012 годах, человек

Источник: данные Государственной пограничной службы Украины

О возросшем уровне эффективности предупреждения нелегальной миграции свидетельствует и тот факт, что одновременно с уменьшением числа задержанных нарушителей возрастало количество лиц, квалифицированных в ходе пограничного контроля как потенциальные нелегальные мигранты и не пропущенных на территорию Украины (рис. 11). Однако и этот показатель в последние годы значительно сократился. Дело в том, что привлекательность маршрута через Украину для нелегальной переправки мигрантов на сегодня невысока. Им все еще пользуются преимущественно бывшие сограждане по СССР (граждане Молдавии, России, Узбекистана, Грузии), составляющие большинство, как среди выявленных нелегальных мигрантов, так и не пропущенных на территорию Украины.

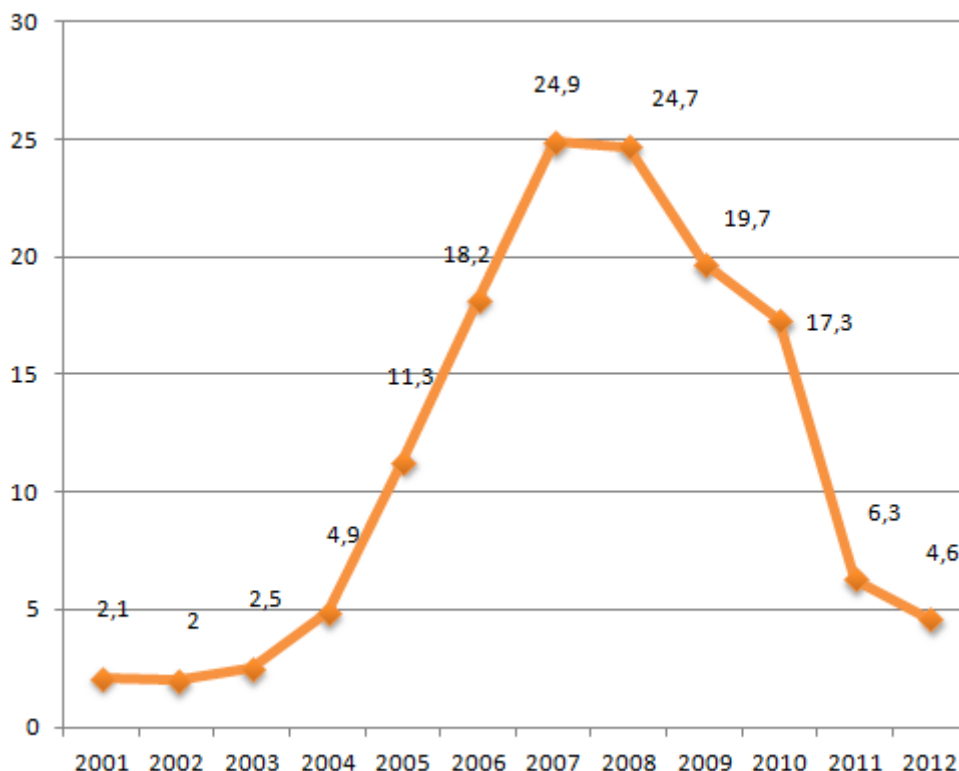


Рисунок 11. Численность потенциальных нелегальных мигрантов, непропущенных на территорию Украины в 2001-2012 годах, тыс. человек

Источник: данные Государственной пограничной службы Украины

О сокращении транзитного нелегального потока через Украину свидетельствует также тот факт, что количество нелегальных мигрантов, переданных Украине по соглашению о реадмиссии с ЕС (вступило в силу в 2010 году)²¹, невелико и постоянно сокращается. В 2010 году было принято 867 человек (среди них 469 граждан Украины, 267 – стран СНГ, 131 – других стран), в 2011 году - 635 (граждан Украины – 392, стран СНГ - 168, других стран - 75), в 2012 году – 396 (граждан Украины – 288, стран СНГ – 80, других стран – 28).

Заключение

Таким образом, хотя точные статистические данные, характеризующие миграционную ситуацию в Украине, к сожалению, отсутствуют, доступная информация дает основания для вывода о том, что страна продолжает терять население в результате эмиграции и эти потери не компенсируются иммиграцией из-за рубежа. Для иммигрантов Украина непривлекательна вследствие экономического положения. Кроме того, каналы иммиграции, предусмотренные законодательством, крайне узки.

И это при том, что население Украины стремительно сокращается. С 1993 года, когда его численность достигла максимальной отметки в 52,2 млн человек (что произошло благодаря многочисленной репатриации начала 1990-х годов и вопреки естественной убыли населения),

жителей в Украине стало почти на 7 млн меньше. По прогнозам, к 2050 году население сократится до 39 млн. человек и существенно постареет. Уже через 7-8 лет дефицит рабочей силы может превратиться в ограничитель экономического развития.

Учитывая стабильную тенденцию сокращения рождаемости, именно миграция становится едва ли не единственным шансом затормозить депопуляцию. Украинские демографы подсчитали, что для сохранения численности населения на нынешнем уровне Украине необходимы не менее 300 тыс. иммигрантов ежегодно²². В противном случае численность населения может сократиться до критического уровня, а деформация половозрастной структуры значительно усилится.

Однако привлечь иммигрантов не так-то просто, особенно с учетом того, что соседи Украины и на Западе, и на Востоке, где условия жизни лучше, а величина заработков существенно выше, проводят ныне активную иммиграционную политику, направленную на пополнение своих человеческих ресурсов извне.

Учитывая значительную разницу в уровнях благосостояния между Украиной и странами-реципиентами украинской рабочей силы, а также сложившиеся за двадцатилетие интенсивной миграции миграционные сети, отток населения за рубеж, вероятно, будет продолжаться. Безвизовый режим поездок в страны ЕС, добиться которого Украина рассчитывает в ближайшие годы, может его ускорить. Поэтому сокращение выезда, возвращение тех, кто выехал ранее, привлечение иммигрантов из-за рубежа становятся для страны вопросами национальной безопасности.

В ноябре 2010 года на саммите Украина-ЕС был одобрен План либерализации визового режима для граждан Украины, значительная часть которого посвящена миграционным вопросам. Он стал для украинских властей серьезным внешним импульсом решения давно назревших проблем в сфере управления миграциями. Так, уже в декабре 2010 года объявлено о создании Государственной миграционной службы Украины, специального органа исполнительной власти, о необходимости которого говорилось годами. В мае 2011 года завершилась длившаяся десятилетие дискуссия вокруг Концепции государственной миграционной политики, неоднократно, однако безрезультатно, внесившейся в парламент: документ был утвержден Указом Президента Украины. Принятие Концепции и создание миграционной службы способствовали активизации законодательного процесса. В 2011 году приняты новые редакции законов о правовом статусе иностранцев и о беженцах, осенью 2012 г. - Закон Украины «О едином государственном демографическом реестре», реализация которого в перспективе позволит получить более точные данные о движении населения. Распоряжением правительства был утвержден план действий по интеграции иммигрантов в украинское общество на 2011-2015 годы, включавший также некоторые мероприятия по реинтеграции украинских граждан, возвращающихся на родину.

И все же ожидаемый прорыв в миграционной политике Украины пока не состоялся. Эксперты указывали на декларативность принятых решений, проблематичность их реализации. Государственное управление миграцией все еще развивается в рамках старой парадигмы, в центре которой миграционный контроль и противодействие нелегальной миграции, а общественное мнение страдает мигрантофобиями и не готово воспринимать миграцию как ресурс развития.

¹ Малиновская Елена Анатольевна - доктор наук по государственному управлению, главный научный сотрудник Национального института стратегических исследований, Украина

² Здесь и далее приводятся данные текущего учета миграции, осуществляющегося Государственной статистической службой Украины на основе сведений о регистрации (снятии с регистрации) по месту проживания лиц выезжающих (прибывающих) на срок свыше 6 месяцев.

- ³ Національний склад населення України та його мовні ознаки: За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року/ Державний комітет статистики України. – К., 2003.
- ⁴ Сводный доклад по странам // Конференция СНГ по проблемам беженцев и мигрантов - Европейская Серия. – Т.2. - №1. – УВКБ ООН, 1996. - С.20.
- ⁵ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. – <http://www.gks.ru>
- ⁶ Deitz B. Migration policy challenges at the new Eastern Borders of the enlarged European Union: The Ukrainian Case. - Working Paper N 267. – July 2007. - Osteuropa Institute Munchen. - P.15.
- ⁷ Kaurinkovski K. Migration from Ukraine to Greece since perestrojka: Ukrainian and “returning” ethnic Greeks. Reflections on the migration process and on collective identities // Ethnicity and Migration: The Greek Story
- ⁸ Національний склад населення України та його мовні ознаки: За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року/ Державний комітет статистики України. – К., 2003.
- ⁹ С января 1993 года постановлением правительства был отменен порядок советских времен, согласно которому для выезда за рубеж гражданин должен был получить разрешение властей. В 1994 году был принят Закон Украины «О порядке выезда из Украины и въезда в Украину граждан Украины», гарантировавший возможность покидать страну и возвращаться на ее территорию. Компетентные органы могли ограничить право выезда лишь временно при наличии определенных обстоятельств, исчерпывающий список которых содержался в законе. В то же время, согласно Закону Украины «О занятости населения», граждане получили право заниматься трудовой либо предпринимательской деятельностью во время временного пребывания за рубежом. Допускалось предоставление посреднических услуг в трудоустройстве за границей на основе выданных государственными органами лицензий.
- ¹⁰ Дослідження у сфері трудової міграції: Україна (аналітична доповідь) / Док-т для обговорення на Нац. тристоронньому семінарі з питань зовнішньої труд. міграції у рамках проекту МОП „Можливості проф. навчання, зайнятості і мігр. Політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні” (2-4 лип. 2005 р.).
- ¹¹ Зовнішня трудова міграція населення України / Державний Комітет статистики України, Український центр соціальних реформ. – К.: ДП “Інформаційно-аналітичне агентство”, 2009. – 118 с.
- ¹² Данные обследования представлены на презентации в Министерстве социальной политики Украины в мае 2013 года и готовятся к публикации.
- ¹³ Atamanov A. et al. Income and Distribution Effects of Migration and Remittances: Analysis Based on CGE Models for Selected CIS Countries. - CASE network reports N 86. – Warsaw, 2009. - P. 30.
- ¹⁴ Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року. Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 21. – С.11.
- ¹⁵ Украина заключила соглашения о социальном страховании на основе принципа территориальности, т.е. когда страховые обязательства несет сторона, на территории которой проживает человек, с Белоруссией, Азербайджаном, Грузией, Молдавией, Казахстаном. Остаются в силе для Украины также подписанные в советские времена соглашения с Монголией, Эстонией, Венгрией. Соглашения, базирующиеся на принципе пропорциональности, когда каждая сторона отвечает за свою часть страховых обязательств, однако при подсчетах суммируется страховой стаж, приобретенный на территории обеих сторон, подписаны с Болгарией, Эстонией, Испанией, Латвией, Литвой, Словакией, Чехией, Португалией, Израилем (не ратифицировано). В то же время соглашения отсутствуют с рядом стран трудоустройства многочисленных контингентов украинцев (Италия, Греция, Германия). Кроме того, воспользоваться нормами соглашений могут лишь мигранты, трудоустроенные официально.
- ¹⁶ World Bank. Migration and remittances Factbook 2011. – Washington, 2010. - P. 249.

- ¹⁷ Комплексне демографічне дослідження в Україні / С.І. Пирожков, Е.М. Лібанова, О.Г. Осауленко, Н.С. Власенко та ін./ за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е.М. Лібанової. – Український центр соціальних реформ, 2005. – С.144.
- ¹⁸ Trends in International Migration Stocks. The 2008 Revision /United Nations Population Division. – POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008
- ¹⁹ Населення України за місцем народження та громадянством за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року /За ред. О.Г. Осауленка. – К.: Державний комітет статистики України, 2004. – 223 с.
- ²⁰ Кроме въезда/выезда фактором, влияющим на количество иностранцев, является натурализация. Так, в 2012 году гражданство Украины предоставлено 9,3 тыс. иностранцев. Из них 89% путем признания принадлежности к гражданству, т.е. как выходцы из Украины и их потомки.
- ²¹ Кроме соглашения с ЕС, Украина имеет соглашения о реадмиссии с девятью государствами: Вьетнамом, Грузией, Молдавией, Россией, Турцией, Норвегией, Туркменистаном, Узбекистаном, Швейцарией. Готовятся соглашения еще с 17 странами.
- ²² Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/879-2006-%D0%BF>