НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНА УСТАНОВА «ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ М.І. ДОЛІШНЬОГО НАН УКРАЇНИ»

Інструменти розвитку ринку міграційних послуг в Україні

Науково-аналітична записка

Львів-2021

За результатами аналізу міграційних процесів, стану ринку міграційних послуг, діяльності посередників, структури та якості надання послуг визначено ключові недоліки функціонування ринку міграційних послуг в Україні. Обґрунтовано інструменти державної політики (запровадження системи моніторингу за станом та розвитком ринку, популяризація посередників, які здійснюють свою діяльність легально й соціально відповідально, легалізація та ліцензування діяльності існуючих неофіційних посередників, посилення відповідальності за надання неякісних послуг, покращення системи інституційного захисту українців за кордоном), реалізація яких орієнтована на розвиток і підвищення ефективності функціонування ринку міграційних послуг в Україні.

Науково-аналітичну записку підготували: д.е.н., с.н.с. Біль М. М., к.е.н., м.н.с. Махонюк О. В.

ВСТУП

Обсяги та інтенсивність зовнішніх міграційних процесів в Україні на сучасному етапі істотно зросли. Особливо це стосується трудової міграції, яка оцінюється в обсягах 3-5 млн осіб щорічно. При цьому у пікові сезони (травень-червень) одномоментно на заробітках може перебувати 2,6-2,7 млн осіб, частина з яких здійснює одну чи декілька поїздок на рік, інші ж працюють на більш тривалій основі. Ситуація з пандемією COVID-19 засвідчила, що значна частина населення України, особливо європейського прикордоння, залежна від міграції, так само, як і ринки праці країн-реципієнтів (особливо Польщі). Тому навіть жорсткі карантинні обмежили не зупинили трудову міграцію для багатьох українців. За оцінками експертів обсяги трудової міграції у 2020 році зменшилися лише на 15 %. Стільки від загальної кількості мігрантів повернулись в Україну через пандемію; решта ж зберігає високу міграційну активність та адаптується до нової ситуації.

Висока міграційна активність населення України породжує *попит на міграційні послуги*. Вони можуть бути рекрутинговими (працевлаштування, підтвердження кваліфікації, укладання трудових договорів), адміністративними (реєстрація, надання особливого статусу й дозволів, візові послуги та ін.), логістичними (пасажирські та вантажні перевезення), юридичними й консультаційними (з питань процесу міграції, адаптації, захисту), фінансовими (обслуговування фінансових переказів, фінансова підтримка), страховими (оформлення медичного страхування), освітніми (мовні, навчально-адаптаційні).

Діяльність суб’єктів з надання різних міграційних послуг формує відповідний ринок. Розвинений *ринок міграційних послуг* пов’язаний з уможливленням та покращенням (спрощенням, легалізацією, прискоренням, доповненням) умов здійснення міграційних переміщень, отриманням супутніх послуг, пов’язаних з міграцією, мінімізує значний комплекс ризиків (як для громадян, так і держави), пов’язаних з міграційними процесами, підвищує їх ефективність та якість державної міграційної політики.

Натомість, повноцінний ринок міграційних послуг в Україні все ще не сформований, а наявні його елементи характеризуються низкою суттєвих недоліків, які ускладнюють моніторинг й управління міграційними процесами, породжують труднощі, а також створюють нові ризики та загрози міграції. Усунення ключових проблемних аспектів функціонування та розвитку ринку міграційних послуг дозволить підвищити ефективність міграційної політики на рівні держави та регіонів.

Ключові недоліки функціонування ринку міграційних послуг в Україні наступні:

1. Домінуюче переважання неліцензованих суб'єктів-надавачів міграційних послуг.

Довідково. *Діяльність суб'єктів, які надають послуги з посередництва при працевлаштуванні за кордоном, підлягає ліцензуванню (ч. 1 ст. 38 Закону*

України «Про зайнятість населення»; Кабінетом Міністрів України затверджено відповідні Ліцензійні умови[1]). За вітчизняною статистикою ліцензовані суб'єкти щорічно працевлаштовують за кордоном близько 80 тис. осіб. Це 1,5-2,5 % від усіх українських трудових мігрантів. Решту 98 % мігрантів обслуговують юридичні та фізичні суб'єкти, що зареєстровані в інших видах економічної діяльності або є неофіційними.

2. Низький рівень задоволеності мігрантів послугами, що проявляється в неналежному виконанні посередниками взятих на себе обов'язків щодо організації трудового міграційного процесу.

***Довідково**. Результати авторського експертного опитування типу «face-to-face» 39 осіб з трудовим міграційним досвідом (з Львівської, Івано-Франківської, Волинської і Тернопільської областей) дозволили отримати глибинну суб'єктивну та поведінкову оцінку проблемних питань функціонування ринку міграційних послуг (зокрема з працевлаштування) з високим ступенем достовірності.*

Дослідженням зафіксовано надзвичайно низький рівень задоволеності респондентів послугами посередників – 30 % експертів зазначили абсолютно негативне враження від співпраці, 33 % виявили конкретні претензії до посередників. У нерівних інформаційних умовах недобросовісні посередники приховують цілу низку важливих аспектів міграційного процесу від недосвідчених українців, зокрема щодо:

• вартості аналогічних міграційних послуг (запрошення, допомога у відкритті візи, пасажирські перевезення, допомога у пошуку місця праці тощо);

• реальних умов праці за кордоном (важкість праці, можливі штрафи на виробництві, обмеження робочих годин та ін.);

• умов проживання, харчування, щоденного добирання до місця праці;

• реальної заробітної плати, розмір якої вказується як максимальний. Наприклад, на зборі врожаю в Польщі обіцяють 1000-1500 дол. США на місяць. При цьому посередники не інформують про те, що максимальний врожай фактично збирається впродовж 2-3 тижнів сезону (піку дозрівання ягід), величина врожаю нестабільна з року в рік, а на якість плодів, від якої залежить розмір заробітної плати, впливають погодні умови. Тому в інші періоди сезону реальна заробітна плата є значно нижчою – в межах 600-700 дол. США і часто доводиться виконувати іншу роботу – обрізати дерева, кущі, обробляти городину тощо;

• наявності прихованих комісій (інколи в розмірі 20-40 % від заробітної плати) та інших додаткових умов, які попередньо не помітні через труднощі ретельного вивчення умов угоди, яка офіційно укладається іноземною мовою через агенцію-посередника.

---

[1] Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном: постанова Кабінету Міністрів України № 1060 від 16.12.2015 р. *Урядовий кур'єр*. 23.12.2015. № 240. (Офіційне видання)

За результатами обстеження загальна частка респондентів, котрі хоч раз були ошукані, склала в Польщі 27 %, в інших країнах Європи – 69 % (рис. 1). При цьому якість наданих послуг зовсім не корелювала з їхньою вартістю.

Рис. 1. Частка нелегальної трудової міграції українських громадян у країнах Європи та частота випадків ошукання мігрантів*

*ошукані за кордоном, якщо це залежало від: статусу легального перебування, відсутності додаткових необхідних документів, угоди на працю, страхування, поведінки посередника/працедавця тощо

Джерело: результати експертного опитування трудових мігрантів

3. Відсутність постійно діючої практики притягування до відповідальності тіньових посередників на ринку міграційних послуг.

Довідково*. Інтерв'ю із неофіційним надавачем послуг з працевлаштування за кордоном підтвердило, що абсолютна більшість тіньових посередників працюють відкрито, не бояться жодного втручання в їхню діяльність правоохоронних органів. Крім того, по-перше, відносини зі споживачем не фіксуються жодним чином; по-друге, посередники, що допомагають в оформленні документів, трактують власні послуги як інформаційні, перевізники – як пасажирські перевезення; по-третє, окремі з них справді реєструють ФОП за відповідним КВЕД. Відтак, доказати, що посередники надали додаткові послуги за додаткову плату – складний процес.*

Зі сторони державних інститутів спостерігаються переважно письмові звернення на власних сайтах та друкованих матеріалах до громадян України щодо загроз нелегального працевлаштування за кордоном[2]*. При цьому, основний посил полягає в тому, що українці «особисто відповідальні за власну безпеку, вибираючи спосіб працевлаштування в іноземній країні».*

4. Популяризація неофіційними посередниками практик нелегальної зовнішньої трудової міграції.

Довідково. *Починаючи з червня 2017 року (після запровадження безвізового режиму з ЄС), виїзд за кордон на законних підставах (за*

[2] ГУ Держпраці у Львівській області інформує про ризики неофіційної праці за кордоном. URL: https://loda.gov.ua/news?id=40837; Тіньові схеми оплати праці та їх вплив на майбутні пенсії. URL: https://www.pfu.gov.ua/ks/38247-tinovi-shemy-oplaty-pratsi-ta-yih-vplyv-na-majbutni-pensiyi/

біометричними паспортами) став доступним у спрощеному вигляді для всіх громадян України. Проте, умови працевлаштування для українців залишилися незмінними (наявність відповідної робочої візи та інших дозвільних документів). Якщо не брати до уваги Польщу та Чехію, то трудові квоти в інші країни ЄС залишилися надзвичайно низькими та недостатніми для українців. Кількість дозволів виданих на ведення оплачуваної діяльності зменшується з року в рік (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка змін кількості дозволів на працевлаштування (вперше), отриманих українськими трудовими мігрантами в окремих країнах ЄС в 2008-2019 рр., тис. од.

Країни	Роки											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Чехія	15,6	4,1	7,1	1,7	10,9	9,3	5,0	8,1	7,6	9,8	17,7	35,5
Німеччина	1,0	0,9	0,9	0,9	1,2	1,1	1,5	0,6	1,3	1,3	1,7	1,3
Іспанія	2,0	2,4	1,5	1,8	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9	1,0	2,0	2,0
Італія	32,2	29,1	40,1	8,2	2,5	8,6	3,9	0,9	0,4	0,3	0,3	0,2
Португалія	1,1	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,6	0,9
Польща	н.д.	н.д.	72,3	62,3	85,2	124,4	188,8	354,1	464,3	545,3	468,6	551,1
Інші країни	н.д.	н.д.	6,5	6,6	6,1	6,2	7,5	10,4	12	22,1	44,1	68,6
Країни ЄС без Польщі	н.д.	н.д.	56,6	19,6	22,5	26,8	19,2	21,3	22,4	34,8	66,4	108,5

Джерело: First permits by reason, length of validity and citizenship [migr_resfirst]. Eurostat. URL: http://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home

Це пояснює ситуацію, що абсолютна більшість вітчизняних посередників на ринку міграційних послуг продовжили надавати виключно послуги пасажирських та товарних перевезень у ці країни. Проте значна частина перевізників цілком реально пропонують особистий контакт з місцевими працедавцями або українськими осередками у тих же Італії, Німеччині, Іспанії, Норвегії тощо. Тим самим, як норма, позиціонується нелегальне працевлаштування з можливістю відтермінованого узаконення трудових відносин у цих країнах. Незважаючи на корисливий умисел або «добрі» наміри посередників такий алгоритм працевлаштування в країнах ЄС порушує місцеве та європейське міграційне законодавство[3] та несе істотні ризики для самих українців (експлуатація, невиплата заробітної плати, дискримінація, депортація тощо).

[3] У документах Європейського Союзу найчастіше вживається поняття “нелегальна імміграція”. По-перше, нелегальна міграція існує в разі незаконного перетину кордону, перетину кордону з фальшивими або підробленими документами. По-друге, нелегальна міграція виникає у разі законного в’їзду, але перебування після закінчення терміну дії дозволу на перебування. По-третє, законне перебування стає нелегальним, коли особа працевлаштовується або займається підприємницькою діяльністю з недозволеною в’їзною візою / Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Common Policy on Illegal Immigration, Brussels, 15.11.2001, COM(2001) 672 final, p. 7.

5. Низький рівень соціально-економічної захищеності трудових мігрантів.

Окрім того, що посередники досить часто безвідповідально відносяться до організаційних моментів міграційного процесу, фінансових гарантій для українців, умов праці та проживання тощо, вони дуже зрідка та неохоче беруть участь (принаймні супровідну) в оформленні трудового договору для своїх клієнтів, тим самим своїми діями (бездіяльністю) позбавляють соціальних гарантій наших громадян гарантованих як іноземною країною, так і Україною.

Довідково. *Зокрема, українська влада свого часу подбала, аби її громадяни, працюючи за кордоном, отримували право на пенсію як в Україні, так і в іноземній країні працевлаштування (або подальшого проживання). Для цього укладалися міждержавні договори – угоди про соціальне забезпечення. Угоди укладені з 23 країнами: Вірменією, Казахстаном, Киргизстаном, Росією, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Угорщиною, Молдовою, Білоруссю, Грузією, Азербайджаном, Монголією, Румунією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією, Болгарією, Естонією, Іспанією, Португалією та Польщею. Кожна угода має свої особливості.*

В одних випадках усю пенсію на підставі українського та іноземного трудового стажу виплачуватиме Пенсійний фонд України (ПФУ) і братиме до розрахунків зарплату, отриману за кордоном. В інших випадках отриманий за кордоном стаж дає право на пенсію в Україні і дозволяє претендувати на виплати з пенсійних фондів інших держав[4].

Окрім того, більшість європейських країн сьогодні забезпечують соціальні гарантії для офіційних іноземних працівників на рівні аналогічних гарантій для свого населення. Наприклад, Польща з 1 січня 2018 року підвищила мінімальну ставку для українців до зарплати своїх громадян.

На практиці польські працедавці неохоче підписують трудові договори з українцями. Якщо до підписання угоди все-таки доходить, то не факт, що на тих самих умовах, які фігурували в запрошенні. Замість повноцінного трудового договору, від якого відраховуються внески до Фонду соціального страхування та медична страховка, пропонуються короткострокові цивільно-правові угоди[5].

У червні 2019 р. внески до Фонду соціального страхування Польщі сплачували та, відповідно, працювали за повноцінними трудовими угодами 644 тис. іноземців, серед яких 470 тис. осіб – громадяни України. Це у 6 разів більше, ніж у 2014 р., проте досі мало у порівнянні з загальними обсягами української міграції, яку в Польщі оцінюють до 2 млн українців щорічно.

---

[4] Як трудовим мігрантам отримувати пенсію в Україні та за кордоном / Економічна правда. Середа, 3 лютого 2021. Ярослав Вінокуров. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2021/02/3/670623/

[5] Робота по чорному: чому українці нелегально працюють у Польщі. URL: https://hromadske.ua/posts/robota-po-chornomu-chomu-ukrayinci-nelegalno-pracyuyut-u-polshi

6. Неналежне інституційно-правове регулювання ринку міграційних послуг в системі неефективної міграційної політики.

Це підтверджує велика кількість та частка тіньових посередників. Окрім того, держава далеко не в повній мірі використовує цільові можливості та потенціал суб'єктів ринку міграційних послуг, у тому числі щодо підвищення соціальної захищеності мігрантів та формування їх правової культури.

7. Становлення іміджу України у світі як донора робочої сили, країни з несприятливими можливостями працевлаштування і розвитку.

Переважання в міграційних послугах нелегальної складової спонукає громадян України до міграції «за будь яку ціну», згоду працювати в умовах, що не відповідають їх освітньо-кваліфікаційному рівню та вимогам до умов праці. У результаті українців сприймають як «низькокваліфіковану» робочу силу, яку можна залучати у непрестижні сфери зайнятості.

З метою усунення визначених проблем та удосконалення функціонування ринку міграційних послуг в Україні доцільно реалізувати такі інструменти:

- запровадження системи моніторингу за станом та розвитком ринку міграційних послуг з покладенням відповідальності за організацію і проведення моніторингу на ДМС України у співпраці з Державною службою України з питань праці. Одним із результатів такого моніторингу має бути розробка та постійне оновлення **Інтерактивної мапи суб'єктів ринку міграційних послуг** (надавачів міграційних послуг різних форм власності з переліком таких послуг) у розрізі регіонів України та з подальшою деталізацією. Для цього необхідно провести дослідження посередників на ринку міграційних послуг за видами і статусом (офіційністю) діяльності, здійснити рейтингування ліцензованих суб'єктів, а отриману інформацію зробити публічною.

Важливо поширювати інформацію щодо недобросовісних і тіньових посередників, які надають міграційні послуги. Таким чином, постійний моніторинг ситуації слугуватиме основою для удосконалення концепції розвитку ринку міграційних послуг України та міграційного законодавства загалом. Як наслідок буде створено інформаційну базу статистичних та адміністративних даних, необхідних для здійснення аналізу функціонування і розвитку ринку міграційних послуг в Україні та регіонах, формування наукового підґрунтя для прийняття ефективних управлінських рішень;

- популяризація посередників на ринку міграційних послуг, які здійснюють свою діяльність легально й соціально відповідально. Поруч з поширенням інформації про недобросовісних і тіньових посередників, важливо здійснювати різного роду підтримку тим суб'єктам, які надають якісні міграційні послуги. Така підтримка може бути промоційною (публікування інформації в ЗМІ та на офіційних сайтах органів державної влади), представницькою (участь у форумах, виставках, наукових заходах), інституційною (членство в міжнародних й авторитетних громадських

організаціях), інформаційною (надання необхідної інформації), фінансовою (первинне залучення до спільних грантів, програм, конкурсів);

- **легалізація та ліцензування діяльності існуючих неофіційних посередників на ринку міграційних послуг** з метою переведення суб'єктів ринку міграційних послуг, які мають позитивну репутацію на регіональному рівні серед населення та володіють значною інформаційною та матеріальною базою для якісного виконання своїх функцій і завдань, уже в правове поле. Для цього слід реалізувати інструмент публічно-приватного партнерства між представниками держави (ДМС, Держслужба з питань праці, Державний центр зайнятості), суб'єктів ринку міграційних послуг, громадських організацій з міграції. Одним із актуальних форматів організації даного напряму є зустрічі уповноважених представників сторін, результатом яких має стати прийняття резолюції на партнерських принципах про побудову співпраці на таких засадах:

- діяльність посередників виключно в правовому полі задля підвищення захищеності трудових мігрантів-українців за кордоном;

- участь держави у формуванні якісного моніторингу міграційної ситуації в Україні (інформація, у тому числі, може стосуватися перекваліфікації чи підвищення кваліфікації українців за кордоном, кількості працевлаштованих за кордоном, видів та тривалості виконуваних робіт українцями за кордоном, характеристики іноземних роботодавців тощо);

- надання державою ліцензованим посередникам юридичної, бюджетно-грантової та іншої підтримки, певних преференцій у доступі до державного замовлення;

- посилення відповідальності посередників на ринку міграційних послуг за надання неякісних послуг. Необхідна активізація роботи Державної міграційної служби щодо поінформування мігрантів про те, що якщо мігрант уклав договір про отримання міграційної послуги, але не задоволений її якістю, він може:

1) подати скаргу на ім'я керівника суб'єкта-надавача послуги;

2) звернутись зі скаргою до територіального управління Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Департаменту захисту споживачів);

3) звернутись зі скаргою до судових органів.

У випадку підтвердження надання неякісних послуг для посередника мають застосовуватись штрафні санкції згідно з Законом України «Про захист прав споживачів».

При відсутності договору між мігрантом і посередником на ринку міграційних послуг оскарження їх якості є практично неможливим. Оскільки в Україні інститут захисту прав споживачів є слабо розвинутим. Важливо, щоб такі скарги набували ознак публічності, підтримувались громадськими об'єднаннями та були взірцевими для інших осіб. Таким чином, буде поступово формуватися правова культура мігрантів, а посередники на ринку міграційних послуг будуть розуміти додаткові ризики недобросовісної комерційної діяльності в сегменті послуг.

- укладання міжурядових дво- і багатосторонніх угод та активна позиція державних служб у захисті прав українців-мігрантів.

Окрім удосконалення системи соціально-економічної захищеності громадян України за кордоном держава може отримати низку додаткових переваг, серед яких – гарантії відносно повернення українців відповідно до прописаних позицій у міжурядових угодах; узгодження та формування спільних міждержавних міграційних політик, апробація в Україні кращих світових практик регулювання проблем міграції та демографічної кризи, посилення інституційної спроможності ринку міграційних послуг.

У цьому аспекті ринок міграційних послуг може відіграти ключову роль, адже недержавні посередники-надавачі міграційних послуг перебувають у постійному та тісному контакті з українськими заробітчанами й іноземними працедавцями. Вони достеменно знають, які труднощі спіткають українців у тій чи іншій європейській країні, які рішення проблем існують на сьогодні та які потенційні кроки варто очікувати від уряду України (враховуючи досвід інших країн світу щодо захисту своїх громадян за кордоном). Тому вкотре доцільним бачиться співпраця суб'єктів ринку міграційних послуг та державних органів.

Офіційні посередники повинні стати активними учасниками реалізації цих угод та забезпечувати виключно легальний процес здійснення зовнішньої трудової міграції українців;

- розробка та реалізація Концепції регулювання розвитку ринку міграційних послуг в Україні, у тому числі формування регіональних планів її реалізації зі врахуванням специфіки кожного регіону країни. Метою Концепції має стати розвиток добросовісної конкуренції на вітчизняному ринку міграційних послуг, нівелюванням негативного впливу зовнішнього середовища та забезпеченням належної якості міграційних послуг як основного індикатора стабільності і рівноваги, що відображає ступінь задоволення інтересів усіх учасників ринку.

Головними пріоритетами Концепції доцільно визначити:

1) легалізацію ринку міграційних послуг;

2) зростання якості міграційних послуг;

3) розвиток системи контролю якості міграційних послуг з боку громадянського суспільства;

4) децентралізація та дерегулювання ринку міграційних послуг.

Особливий практичний інтерес має ідея впровадження в діяльність ДМС України міжнародних стандартів системи управління якістю та переходу до оцінки ефективності діяльності ДМС України та підконтрольних їй органів і суб'єктів не тільки з позиції реалізації міграційної політики, але зокрема на засадах рівня задоволення потреб споживачів – мігрантів.

Важливо, щоб положення Концепції враховували стан та структуру демографічних процесів, були узгодженими зі стратегією Державної міграційної політики України та іншими суміжними стратегічними і плановими документами, інституціалізували основні поняття, принципи, цілі, пріоритети та заходи у сфері регулювання ринку міграційних послуг на різних рівнях, закріпили основні нормативно-правові положення регулювання розвитку ринку

міграційних послуг в Україні, сформували чітку послідовну міграційну політику з врахуванням особливостей розвитку ринку міграційних послуг, забезпечували належну протидію нелегальним формам надання міграційних послуг.

ДМС України має активізувати співпрацю з Державною регуляторною службою України щодо вдосконалення процедур ліцензування посередників на ринку міграційних послуг. Це дасть змогу привернути увагу влади і громадськості до проблем якості міграційних послуг на шляху підвищення захищеності мігрантів-громадян України за кордоном.