

УДК [36:331.556]:351.84:323.2

Біль М.М.

кандидат наук з державного управління
 Інституту регіональних досліджень імені М.І. Долишнього
 Національної академії наук України

БАЗОВА СОЦІАЛЬНА ЗАХИЩЕНІСТЬ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

BASIC SOCIAL SECURITY OF MIGRANT WORKERS IN THE CONTEXT OF IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION

АНОТАЦІЯ

У статті сформульовано сутність базової соціальної захищеності трудових мігрантів з орієнтацією на задоволення їх основних потреб. Окреслено типові трансформації базових потреб людини внаслідок трудової міграції. Виявлено проблемні тенденції соціальної захищеності трудових мігрантів в Україні на тлі невизначених динамік міграційної активності. Обґрунтовано необхідність впровадження принципів публічного управління у сфері соціальної захищеності трудових мігрантів з залученням громадських, наукових, освітніх та підприємницьких організацій.

Ключові слова: соціальна захищеність, базові потреби, трудовий мігрант, публічне управління, інститути громадянського суспільства.

АННОТАЦИЯ

В статье сформулирована сущность базовой социальной защищенности трудовых мигрантов с ориентацией на удовлетворение их основных потребностей. Определены типичные трансформации базовых потребностей человека в результате трудовой миграции. Выявлены проблемные тенденции социальной защищенности трудовых мигрантов в Украине на фоне неопределенных динамик миграционной активности. Обоснована необходимость внедрения принципов публичного управления в сфере социальной защищенности трудовых мигрантов с привлечением общественных, научных, образовательных и предпринимательских организаций.

Ключевые слова: социальная защищенность, базовые потребности, трудовой мигрант, публичное управление, институты гражданского общества.

ANNOTATION

The essence of basic social protection of migrant workers regarding satisfaction of their basic needs was defined. Typical transformations of basic human demands as a result of migration were outlined. Problematic trends of social protection of migrant workers in Ukraine under an indefinite migration activity of the population were disclosed. The necessity for implementing the principles of public administration in the field of social protection of migrant workers was justified.

Keywords: social security, basic demands, migrant worker, public administration, civil society institutions.

Постановка проблеми. Формування громадянського суспільства в Україні вимагає розвитку принципово нової системи публічного управління. Поточну громадянську активність важливо трансформувати у формування дієвих механізмів взаємодії держави і суспільства з метою консолідації їхніх зусиль та стимулювання таким чином процесів соціально-економічного розвитку. До цього часу в Україні так і не вдалось створити ефективну систему міжінституційних комунікацій, побудовану на прозорих засадах. Тому нинішні умови є відмінним шансом виправити існуючу ситуацію.

Що стосується сфери управління міграційними процесами, зокрема, захищеності трудових мігрантів, то тут підходи публічного управління проявлялись побічно. Фактично самоорганізація мігрантів була вимушеною реакцією на відсутність дієвої державної міграційної політики з гарантією соціальної захищеності. Натомість удосконалення публічного управління в міграційній сфері повинно передбачати паритет повноважень та відповідальності державних і громадських структур за дотримання стандартів соціальної захищеності трудових мігрантів, виходячи з рівня задоволеності їх базових потреб.

Таким чином, актуальність даного дослідження визначається поточною потребою вдосконалення системи публічного управління у міграційній сфері з обґрунтуванням функціональної відповідальності державних і громадських інститутів у забезпеченні базової соціальної захищеності трудових мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну платформу даної роботи формують концептуальні і теоретико-методологічні напрацювання, що розкривають специфіку міграційних процесів, соціальної захищеності, людського розвитку і капіталу. Значний доробок у напрямі наукового обґрунтування захищеності трудових мігрантів здійснили такі вітчизняні вчені, як В. Бідак, Д. Богиня, Н. Борецька, І. Гнибіденко, А. Колот, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Пуригіна, О. П'ятковська, У. Садова, А. Чухно та ін. Згідно обраного предмету дослідження теоретичну його основу доповнюють напрацювання щодо публічного управління. За даним напрямом вирізняються імена таких вчених, як В. Бакуменко, В. Бережний, І. Грицяк, О. Лазор, М. Міненко, О. Оболенський та ін.

Водночас нерозкритим залишається аспект соціальної захищеності мігрантів у контексті вдосконалення публічного управління. Тому обрана проблематика є оригінальною та актуальною.

Мета статті. Наукове обґрунтування концепції базової соціальної захищеності трудових мігрантів – громадян України на принципах публічного управління.

Цілями при цьому будуть наступні:

– формулювання сутності базової соціальної захищеності трудових мігрантів з орієнтацією на задоволення основних потреб;

- визначення типових трансформацій базових потреб людини унаслідок трудової міграції;
- виявлення проблемних тенденцій соціальної захищеності трудових мігрантів в Україні на тлі невизначених динамік міграційної активності;
- обґрунтування необхідності впровадження принципів публічного управління у сфері соціальної захищеності трудових мігрантів з залученням громадських, наукових, освітніх та підприємницьких організацій.

Виклад основного матеріалу. Соціальна захищеність трудових мігрантів є важливим напрямом державної міграційної політики. Головним обов'язком держави є створення сприятливих умов для задоволення базових потреб людини і контроль за дотриманням регламентованих стандартів. Мова йде про фізіологічні потреби харчування, лікування, одягу; екзистенціальні – можливості праці, доступу до інших джерел одержання мінімального доходу; престижні – соціального прийняття; особисті – наявності безпечного місця проживання; духовні – дотримання прав національних меншин, свободи віросповідань і вибору [1]. Для трудових мігрантів згадані потреби дещо трансформуються, виходячи з міграційних установок та очікувань. Однак в основному вони залишаються незмінними, оскільки без їх задоволення життєдіяльність людини є неможливою (табл. 1).

З іншого боку, українська еміграція традиційно детермінується економічними причинами (незважаючи на поточні умови, вона залишається способом пошуку кращого місця праці з вищим доходом і рідко характеризується виключно політичними ознаками). Наразі складно відслідкувати тенденції зростання еміграції в інші країни. З 2014 р. Державна служба статистики України не подає показників кількості осіб, вибулих за кордон, з розмежуванням зовнішньої міграції від внутрішньої. До 2014 р. прослідковується тенденція зменшення кількості громадян України, які тимчасово працювали за кордоном і були працевлаштовані суб'єктами

господарської діяльності, що мають відповідну ліцензію – за останні п'ять років на близько 2 тис. осіб [3, с. 45]. Тобто поточний період є специфічним переходом до *нового порядку міграційної активності населення*, який на тлі внутрішніх вимушених міграцій може суттєво деформуватись і кількісно, і якісно (особливо в плані освітньої міграції).

Незважаючи на складність об'єктивної оцінки поточної ситуації щодо рівня міграційної активності населення, Україна залишається потужним донором людського капіталу для інших держав, займаючи сьоме місце у світі за кількістю емігрантів [4]. З огляду на це перед нашою державою стоїть обов'язком гарантія захищеності базових потреб її громадян, що перебувають у статусі мігранта. Враховуючи попередній досвід формування державної міграційної політики в Україні з складним процесом її становлення, вважаємо, що здійснені спроби були малоефективними та результативними хіба в плані розвитку інституційної основи регулюючих впливів. Новий етап реалізації міграційної політики повинен базуватись на засадах *публічного управління*.

Вітчизняна теорія державного управління по-різному розкриває змістовну сутність даного поняття. Існують як глибокофілософські підходи його тлумачення, так і більш прикладні. З узагальнень теоретико-методологічних досліджень виринає поширеність тотожності державного і публічного управління та все частіша вживаність останнього. Як стверджує В. Бережний, «публічне управління» дещо ширше поняття, аніж «державне управління», оскільки містить, окрім державного, місцеве, а також громадське управління, наприклад, у громадських організаціях, неприбуткових організаціях громадського сектора [5, с. 37]. Фактично публічне управління є управлінням суспільним, яке здійснюється шляхом надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим, тим більше воно є публічним [6]. Для

Таблиця 1

Трансформація базових потреб людини внаслідок трудової міграції*

№ з/п	Базові потреби	Особливості задоволення за постійним місцем проживання	Особливості задоволення в трудових мігрантів
1	Фізіологічні (харчування, лікування, одяг)	Первинна орієнтація з диференційованими вимогами залежно від матеріального рівня	Первинна орієнтація з вибірковими вимогами
2	Екзистенціальні (можливості праці, доступу до інших джерел одержання мінімального доходу)	Допустимість очікування з пошуком кращих умов праці, орієнтація на одержання допомоги з безробіття, інших форм соціального забезпечення	Зайнятість за будь-яких пропонованих умов з подальшим вибірковим підходом та головним орієнтиром на рівень оплати праці
3	Престижні (соціальне прийняття)	Звичне відношення в соціумі, орієнтація на рівні можливості розвитку, вираження соціальної активності	Загострення потреби прийняття у новому соціумі з неприпустимістю ксенофобських та інших суб'єктивних відношень
4	Духовні (права національних меншин, свободи віросповідань і вибору)	Звичне відношення з усвідомленням можливостей вибору, волевиявлення, збереження традицій	Як правило, первинне нівелювання таких потреб з наступним загостренням у ході адаптації до нових умов

* Розроблено автором

Україні цей процес є дуже актуальним у силу нового етапу реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Отже, публічне управління передбачає діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [7, с. 55]. *Публічне управління у сфері соціальної захищеності трудових мігрантів* – це системна й ефективна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування з залученням громадських, наукових, освітніх та підприємницьких організацій, що спрямована на задоволення базових потреб мігрантів (рис. 1).

Виходячи з численних недоліків базової соціальної захищеності трудових мігрантів-громадян України, як ніколи визріває потреба активізації співпраці з *інститутами громадянського суспільства* – громадськими об'єднаннями, релігійними, благодійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, творчими спілками, асоціаціями, організаціями роботодавців, недержавними засобами масової інформації, іншими непідприємницькими товариствами й установами, легалізованими відповідно до законодавства України [8]. Особливо важливим є налагодження ефективних комунікацій з інститутами самоорганізації мігрантів. Роль інститутів самоорганізації як ключових агентів соціальної політики змінюється в умовах скорочення соціальних зобов'язань держави внаслідок економічних криз; тепер вони починають виступати як суб'єкти соціального захисту, як партнери держави у формуванні та здійсненні соціальної політики [9, с. 52; 10; 11, с. 57]. Таким чином, держава, модифікуючи сфери свого впливу, повинна забезпечити обґрунтований перехід частини повноважень до інститутів громадянського суспільства з належним ресурсним забезпеченням контролю базової соціальної захищеності.

На практиці реальність такого переходу можлива через формування ринку міграційних послуг з жорстким контролем рівня його комерціалізації. Окрім того, важливим є достатній рівень довіри мігрантів до

інститутів громадянського суспільства та державних структур – у плані звернення до них з метою задоволення базових потреб. Як свідчать результати соціологічних досліджень, для громадян України характерний високий рівень довіри до інститутів за наступною ієрархією: сім'я та родичі; церква і духовенство; колеги; президент; засоби масової інформації; уряд; місцеві органи влади; приватні підприємства; профспілки; благодійні фонди; керівники державних підприємств; Верховна Рада; міліція; суди; прокуратура; банки; податкова інспекція; політичні партії; страхові компанії [12, с. 64]. У цьому можна визначити поточну перспективність залучення недержавних організацій до управління в сфері міграції, зокрема соціальної захищеності мігрантів. Найбільше проблем виникає відносно органів місцевого самоврядування і благодійних фондів. Щодо останніх, то в суспільстві побутує думка, що такі структури є способом уникнення регулювання з боку державних і міжнародних органів, а також інститутів соціального партнерства, а також елементом лукавої маркетингової політики [13, с. 71].

Основними інститутами, які реально можуть виконувати регламентовану функціональність базової соціальної захищеності мігрантів, є со-

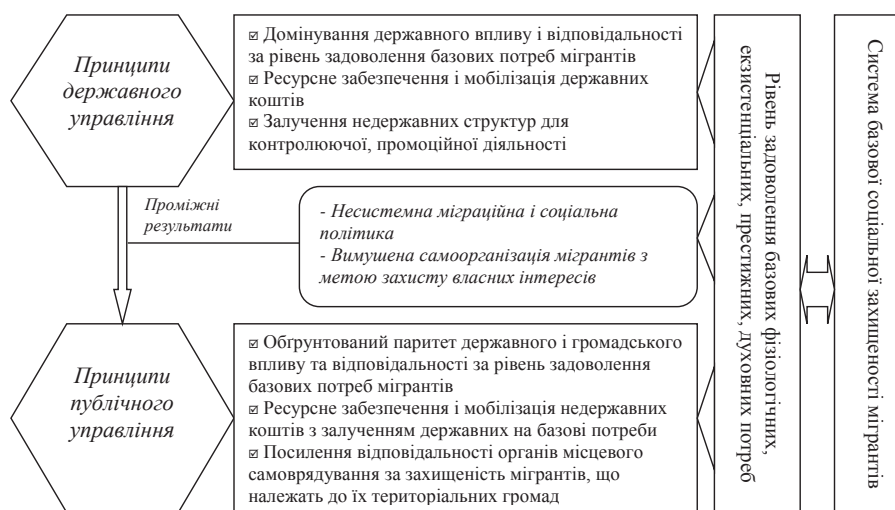


Рис. 1. Концепція базової соціальної захищеності трудових мігрантів у контексті становлення публічного управління (розроблено автором)

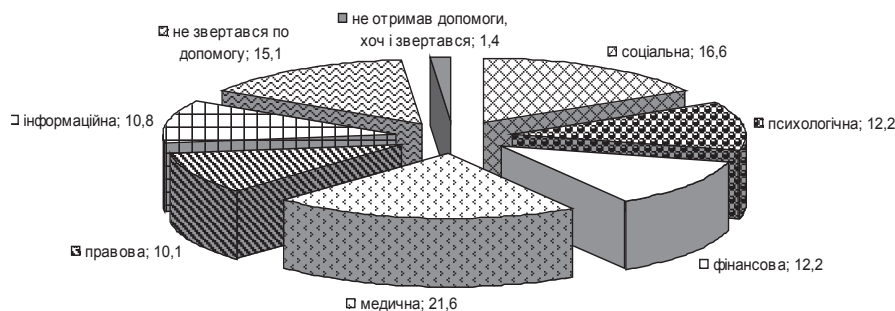


Рис. 2. Структура відповідей респондентів щодо звернення за допомогою залежно від потреб, % (за результатами соціологічного дослідження розроблено автором на основі [14])

ціальні служби при церквах і Червоний Хрест. Це доводять результати соціологічного дослідження ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» під керівництвом У.Я. Садової (дані 2013 р.). З структури відповідей трудових мігрантів на питання: «До яких структур (об'єднань/організацій/служб) у країні Вашого перебування Вам чи іншим представникам української спільноти довелося звертатися по допомогу?» – жоден не вказав, що звертався до органів місцевого самоврядування, місцевих соціальних служб, місцевих інституцій по захисту прав мігрантів, органів державної влади в Україні, політичних партій, громадських організацій, українських посольств та консульств за кордоном, церковних громад емігрантів, спортивних організацій, преси. Натомість 44,8% респондентів вказало, що звертались до соціальних служб при церквах, 31,0% – Червоного Хреста [14]. Отже, саме ці інститути мають бути базовими в посиленні їх повноважень та ресурсних можливостей з цільовою державною підтримкою при наданні послуг соціальної захищеності трудовим мігрантам.

Якщо розглядати структуру звернень мігрантів за допомогою залежно від потреби, то найбільше вона проявлялась у лікуванні (рис. 2). Лише 15,1% респондентів не зверталися за допомогою. Таким чином, потреба трудових мігрантів у їх базовій захищеності залишається високою, що вимагає консолідації зусиль державних структур з громадськими та іншими зацікавленими суб'єктами.

Висновки. Отже, система базової соціальної захищеності трудових мігрантів – громадян України повинна розвиватись на нових принципах публічного управління. Це вимагає реального залучення недержавних (найперше – громадських) структур до надання затребуваних соціальних послуг. Такі повноваження повинні виникати не вимушено, на фоні слабкої участі держави, а з свідомим дерегулюванням міграційної сфери і наділення відповідних структур владними та управлінськими повноваженнями. Важливою умовою ефективного функціонування такої системи захищеності має бути паритет повноважень і відповідальності державних і громадських структур. Предметом подальших досліджень буде конкретизація таких повноважень з обґрунтуванням посилення відповідальності держави за створення сприятливих умов соціальної захищеності мігрантів. Водночас повинні зберігатись регламентовані Конституцією України та іншими нормативами базові гарантії, дотри-

мання котрих є необхідною умовою життєдіяльності людини.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Людина як біологічний та соціальний суб'єкт: Бібліотека ELLIB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ellib.org.ua/books/files/bgd/bgd_g/21.html.
2. Ukraine: Internally Displaced People: Internal Displacement Map: UNHCR. The UN Refugee Agency [Access to resources]: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1293/map40.jpg>.
3. Міграційний профіль України 2010–2014 // Державна міграційна служба України. – Київ, 2015. – 79 с.
4. Миграция: Основные обзоры и доклады ООН в экономической и социальной областях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/development/surveys/migration.shtml>.
5. Бережний В.О. Сучасні концепції публічного управління / В.О. Бережний // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – № 2. – С. 31–38.
6. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел / К.О. Колесникова // Теорія та практика державного управління. – 2013. – № 3 (42) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/1/16.pdf>.
7. Паутова Т.О., Неділько А.І. Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні / Т.О. Паутова, А.І. Неділько // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 4. – С. 54–60.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
9. Герасименко Г.В. Соціально-інвестиційна держава: обґрунтування нової парадигми розвитку / Г.В. Герасименко // Економічна теорія. Науковий журнал. – 2012. – № 3. – С. 51–59.
10. Сидорина Т.Ю. Партнерство государства и институтов самоорганизации граждан в реализации социальной политики (теоретический аспект) / Т.Ю. Сидорина // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2010. – Т. 8. – № 1. – С. 117–129.
11. Біль М.М. Інституційні підходи формування загальної архітектури територіальних міграційних систем / М.М. Біль // Кримський економічний вісник. – 2014. – № 1 (08). – Ч. 1. – С. 56–58.
12. Кричевська Т.О., Балюк О.В. Українське суспільство та економіка в соціологічних оцінках рівня довіри: внутрішні виміри та міжкраїнні порівняння / Т.О. Кричевська, О.В. Балюк // Економічна теорія. Науковий журнал. – 2012. – № 1. – С. 50–64.
13. Колот А.М. Корпоративна соціальна відповідальність: сучасна філософія, проблеми засвоєння / А.М. Колот // Економіка України. – 2014. – № 3. – С. 70–82.
14. Проблеми організації життя та праці українських мігрантів (Західний вектор): за матеріалами анкетного опитування; за ред. У. Садової. – Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2013. – 28 с.