

Шляхи вдосконалення регулювання зовнішньої трудової міграції населення

В. БРИЧ,
доктор економічних наук,
П. ШУШПАНОВ,
Тернопільський національний економічний університет

У статті на основі аналізу чинного законодавства у сфері міграції населення та узагальнення наукових праць українських дослідників із питань державного регулювання зовнішньої трудової міграції населення запропоновано шляхи вдосконалення механізму регулювання трудової міграції.

В статье на основе анализа действующего законодательства в сфере миграции населения и обобщения научных трудов украинских исследователей по вопросам государственного регулирования внешней трудовой миграции населения предложены пути совершенствования механизма регулирования трудовой миграции.

This article based on an analysis of current legislation on migration of the population synthesis of scientific works of Ukrainian researchers on matters of state regulation of external labour migration of the population suggested ways of improving the mechanism of regulation of labour migration.

Ключові слова: *трудова міграція, державне регулювання міграції, зовнішня трудова міграція населення, механізм регулювання трудової міграції.*

Постановка проблеми. Некерованість процесів зовнішньої трудової міграції в Україні створює значну небезпеку для її національних інтересів, тому держава має ефективно регулювати міграційні процеси для максимального збереження її трудового та демографічного потенціалу. Неконтрольований виїзд українців на тимчасову роботу за кордон стимулює пошук оптимальних шляхів регулювання процесів зовнішньої трудової міграції населення з метою забезпечення як гідних умов перебування наших громадян за кордоном, так і створення комплексу заходів щодо зниження рівня трудової міграції населення з України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед ґрунтовних досліджень питань державного регулювання зовнішньої трудової міграції населення в Україні відзначимо роботи Т. Драгунової, І. Майданік, О. Малиновської, Е. Лібанової, О. Позняка, Я. Полянської, М. Романюк.

Незважаючи на вагомі досягнення науковців, досі не вироблено концепції міграційної політики, яка б забезпечила комплексне розв'язання низки проблем, пов'язаних з процесами зовнішньої трудової міграції населення, а відсутність єдиної державної міграційної служби не дає змоги здійснювати заходи щодо регулювання та зменшення рівня закордонної трудової міграції.

Мета статті — визначити заходи щодо вдосконалення державного регулювання зовнішньої трудової міграції

населення з урахуванням новітніх тенденцій її розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовою основою зовнішньої міграційної політики України є Закон України «Про громадянство України»¹, Закон України «Про імміграцію»², Закон України «Про біженців»³ і Закон України «Про правовий статус іноземців»⁴. Механізми реалізації цих законів визначені численними постановами уряду, що регулювали окремі питання.

До недавнього часу питаннями міграційного контролю в Україні займалися три самостійних відомства: Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, що належить до Міністерства внутрішніх справ, Державна прикордонна служба та Державний комітет у справах національностей і релігій.

Упродовж останніх років відбувалася спроба вирішити питання створення Державної міграційної служби у структурі Міністерства внутрішніх справ України як єдиного координаційного органу міграційних процесів. Нарешті, з метою оптимізації системи державного управління у сфері міграції на базі ліквідованого Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб було створено Державну міграційну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Міграційна служба є правонаступником Мініс-

¹ Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 9. — Ст. 342.

² Закон України «Про імміграцію» від 7 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — № 41. — Ст. 197.

³ Закон України «Про біженців» від 21 червня 2001 р. № 2557-III // Голос України. — 2001. — 31 лип.

⁴ Закон України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23 — Ст. 161.

терства внутрішніх справ та Державного комітету у справах національностей та релігій у частині наданих їй повноважень у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб⁵.

На міграційну службу покладено такі завдання:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб;

- узагальнення практики застосування законодавства у сфері міграції, зокрема надання статусу біженця, а також з питань громадянства, реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб, імміграції та еміграції громадян України або іноземців та осіб без громадянства, розроблення та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення⁶.

Поряд з цим міграційна служба відповідно до покладених на неї завдань:

- готує пропозиції щодо реалізації державної політики у сфері міграції;

- бере участь у проведенні державних статистичних спостережень у сфері міграції;

- проводить аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів;

- у межах своїх повноважень бере участь у здійсненні заходів щодо запобігання незаконній міграції;

- забезпечує роз'яснення змісту державної політики у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також вимог законодавства у зазначеній сфері;

- взаємодіє з вітчизняними та іноземними науководослідними установами і навчальними закладами з метою обміну досвідом роботи з проведення наукових досліджень, пов'язаних з формуванням і реалізацією державної політики у сфері міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб.

Отже, головним завданням міграційної служби України має бути вироблення та реалізація міграційної політики держави, аналіз міграційної ситуації та кількісного і якісного складу міграційних потоків, поточне й перспективне планування з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку міграційної ситуації, вироблення законодавчих, нормативно-правових актів і проектів міжнародних угод.

Разом з тим, держава недостатньо уваги приділяє зовнішній трудовій міграції українських громадян. Великі масштаби виїзду українців на тимчасову роботу за кордон негативно впливають на соціально-демографічний розвиток країни, а тому необхідно розробляти та впроваджувати дієві програми регулювання процесів зовнішньої трудової міграції. Насамперед це стосується поліпшення со-

ціально-економічних умов проживання населення в межах країни з метою зменшення кількості виїздів на тимчасову роботу за кордон та створення комплексу нормативно-правових, організаційних, адміністративних та інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення нормальної життєдіяльності українців за кордоном.

У парламентських слуханнях «Закордонне українство: сучасний стан та перспективи співпраці» нещодавно брала участь Уповноважена з прав людини в Україні Н. Карпачова. У своєму виступі Омбудсман України зазначила, що оскільки переважна більшість закордонних українців – трудові мігранти, то пріоритетом державної політики має бути забезпечення прав та інтересів цих людей за кордоном⁷. Держава має створювати умови для повернення наших співвітчизників додому, сприяти подоланню соціального сирітства.

Крім цього, Н. Карпачова зупинилася на конкретних проблемах, що порушують українські зовнішні трудові мігранти перед Омбудсманом України. Насамперед це стосується їхнього правового захисту і визнання українських освітніх документів за кордоном.

У цілому в основу міграційної політики України необхідно покласти принципи Міжнародної організації праці (МОП), за якою управління міграцією передбачає низку заходів, необхідних для ефективного впливу на проблеми міграції на національному, регіональному і глобальному рівнях, що охоплює політику, законодавчі акти й адміністрування у сфері проблем міграції. Метою управління міграції, за документами МОП, є чіткі та зрозумілі політика, закони й адміністративні методи для забезпечення міграції населення з взаємною користю для мігрантів, суспільства та уряду.

Щодо політики еміграції, то сьогодні традиції радянського періоду – політичні або адміністративні заходи, що обмежують виїзди, – є неприйнятними. Право кожного громадянина вільно виїздити або емігрувати за кордон гарантовано Конституцією України, і його не можна обмежувати за політичними або ідеологічними мотивами. Виняток можуть становити лише особи, обмеження територіальної мобільності яких зумовлено специфікою їх професійної діяльності.

В сучасних умовах держава має застосовувати економічні, інформаційні, культурні важелі для зменшення еміграції населення за кордон, у т. ч. з метою працевлаштування.

Враховуючи сучасну міграційну ситуацію, пропонуємо такий загальний механізм управління трудовою міграцією в Україні (рисунок).

⁵ Постанова Кабінету міністрів України «Про утворення Державної міграційної служби України» від 24 червня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 643. – Ст. 1670. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.ovu.com.ua/articles/1719-pro-utvorenya-derzhavnoyi-migratsiynoyi-sluzhbi-u>.

⁶ Постанова Кабінету міністрів України «Питання Державної міграційної служби України» від 17 липня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 750. – Ст. 1881. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.ovu.com.ua/articles/1928-pitannya-derzhavnoyi-migratsiynoyi-sluzhbi-ukrayin>.

⁷ Карпачова Н. Держава повинна ефективніше захищати права співвітчизників, які вимушено опинилися за межами України / Н. Карпачова. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/order/?id=842695>.



Рис. Механізм регулювання трудової міграції

Регулювання трудової міграції умовно можна поділити на державне і ринкове. Відразу відзначимо, що вони взаємопов'язані, адже держава впливає на ринкові процеси, і навпаки — ситуація на ринку не може не впливати на державне управління.

До функцій державного регулювання трудової міграції належить насамперед нормативно-правове регулювання: вдосконалення законодавства України у сфері трудової еміграції та імміграції.

Другою складовою є організаційне регулювання, до якого, на нашу думку, мають належати питання укладання договорів з іншими країнами щодо легального працевлаштування українських громадян, захисту їх прав та інтересів. Важливе значення мають заходи з професійної реабілітації тих, хто повернувся, долучення їх до трудової діяльності.

До адміністративного регулювання належить видання віз іноземним громадянам для праці в Україні, коригування шляхом ліцензування кількості та якості посередницьких фірм, що займаються працевлаштуванням за кордоном.

До інформаційного регулювання належить організація максимально повної інформації про робочі місця. Адже серед трудових мігрантів є особи, котрі не змогли знайти місце роботи через нестачу інформації. Також необхідна повна доступність інформації про українське законодавство в галузі міграції і законодавства інших країн. Особливе значення має інформація про міждержавні угоди у сфері трудової міграції.

Також принциповою особливістю державного регулювання є те, що воно не тільки виконує виховну і пропагандистську функції, формує суспільну думку та певний соціальний клімат, норми і стандарти поведінки, а й створює умови для їхньої реалізації, враховуючи як державні, так й індивідуальні інтереси.

Висновки. Враховуючи викладене, стратегію загальнодержавної політики України у сфері регулювання процесів зовнішньої трудової міграції треба спрямувати на захист населення у таких напрямках:

- укладання багато- та двосторонніх державних договорів про захист своїх громадян, які працюють за кордоном, щодо соціального страхування, пенсійного забезпечення, надання медичної допомоги та медичного страхування відповідно до стандартів ЄС і поступового досягнення загальноєвропейського рівня соціального забезпечення й захисту населення;

- визнання за кордоном професійного рівня трудових мігрантів, а не тільки можливості їхнього залучення до вторинного ринку праці. Цьому сприятиме перехід України до європейської класифікації професій і наукових напрямів діяльності, залучення держави до Болонського процесу;

- вирішення відповідними підрозділами державних служб питань щодо формування системи регульованих потоків закордонних заробітчан, забезпечення виділення квот для працевлаштування українців у тих країнах, із якими договори вже укладені;

- створення вигідних умов для спрямування грошових переказів, що надходять в Україну від трудових мігрантів через систему банківських установ під контролем Національного Банку України, узгодження цього процесу зі страховим пенсійним законодавством;

- досягнення необхідного рівня адаптації нормативно-правової бази України у сфері візової політики до відповідних нормативно-правових документів ЄС;

- послідовне формування спільної статистики міграційних потоків у ЄС, яка б відповідала вимогам відносності, неупередженості, об'єктивності витратків тощо. Для цього необхідно створити ефективну систему збору та обміну інформацією у сфері міграції з країнами ЄС.