

УДК 325.14.

DOI: <https://doi.org/10.32782/2413-9971/2020-29-5>

Горбачова І. В.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних економічних відносин
та європейської інтеграції*

Житомирського національного агроекологічного університету

Gorbachova Irina

*Candidate of Economics, Associate Professor, Associate Professor
Department of International Economic Studies and European Integration
Zhytomyr National Agricultural Agroecology University*

ІНСТИТУЦІЙНА СТАБІЛЬНІСТЬ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНЬОЮ МІГРАЦІЄЮ В УКРАЇНІ

Анотація. Світова економіка нині вирізняється посиленням глобалізаційних та інтеграційних взаємозв'язків між країнами світу та розширенням форм міжнародних економічних відносин, однією із ключових форм є трудова міграція. Стаття присвячена дослідженню сутності та прикладних аспектів формування міграційної політики, її інституційного забезпечення в контексті адаптації до умов Глобального договору про безпечну, впорядковану та врегульовану міграцію. У статті розкрито проблеми формування інституційного забезпечення ефективного управління міграцією України, окреслено прогалини в законодавчій сфері стосовно врегулювання зовнішніх і внутрішніх переміщень трудових ресурсів, виявлено тенденції та перспективи зовнішньої трудової міграції країни. Доведено необхідність формування фундаментальної концепції та стратегії врегулювання і розвитку міграційних процесів із чітким розподілом повноважень між державними установами, що в результаті сприятиме позитивному міжнародному співробітництву між усіма сторонами у сфері міграції.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, зовнішня міграція, міжнародна міграція, трудові ресурси, глобалізація, інституції, державні установи.

Постановка проблеми. Нині Україна займає провідні позиції стосовно походження мігрантів, що зумовлено її стратегічним розташуванням, нестабільною економічною ситуацією, невизначеністю політичної ситуації, яка пов'язана з військовими подіями на території країни. Україна також є транзитною зоною для мігрантів, що прагнуть потрапити до Європейського Союзу (ЄС), при цьому вони стикаються з різними перешкодами, які пов'язані з цілою низкою юридичних та адміністративних вимог до в'їзду, виїзду і перебування в приймаючій країні. Законодавство України стосовно міграційних процесів створює загальну інформаційну нормативну базу для регулювання різних питань, що стосуються іммігрантів та емігрантів, однак положення часто змінюються в актах та документах різних міністерств і відомств, що в результаті приводить до непослідовного та неправомірного застосування законодавчих норм між різними інституціями. Такий нечіткий розподіл повноважень разом із недофінансуванням дер-

жавних установ у напрямі співпраці з мігрантами приводить до неефективності стратегії міграційної політики, що і визначило актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці міграційної політики та питанням законодавчого регулювання територіально-просторових переміщень присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних учених: Д. Богині, Е. Лібанової, Д. Лукьяненка, У. Садової, Л. Семів, Я. Столярчук, Д. Мортенсена, К. Пісарідіса, Е. Райнерта, Дж. Ріфкіна, Дж. Уїкхема та ін. Водночас фундаментальні дослідження феномена активізації зовнішніх переміщень трудових мігрантів константують, що дієвий механізм визначення чітких повноважень та відповідальності державних установ стосовно цієї проблеми практично відсутній. У науковій літературі бракує досліджень у напрямі формування концепцій регулювання та розвитку міграційних процесів. Тому удосконалення міграційної політики України є пріоритетом відразу

декількох державних органів, адже постійне «перекидання» повноважень між ними приводить до зниження ефективності управління міграцією в країні.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування заходів щодо формування інституційної стабільності державних установ, які відповідають за управління міграцією в Україні.

Для досягнення означеної мети були поставлені та вирішені такі завдання:

- дослідити сучасний стан розвитку нормативно-правового забезпечення міграційної політики України;
- визначити проблеми щодо формування ієрархії інституцій у сфері міграції;
- окреслити тенденції трудових зовнішніх переміщень в Україні;
- визначити заходи щодо формування інституційної стабільності державних установ.

Результати досліджень. Удосконалення законодавства та політики переміщення населення, зокрема трудових зовнішніх мігрантів, є ключовою складовою частиною успішної євроінтеграції України та запорукою стабільної міжнародної взаємодії з країнами світу. Протягом останніх років законотворча праця, спрямована на розроблення норм, положень адаптованих до світових викликів глобальних переміщень, значно активізувалася. Це відбулося завдяки прагненню України до євроінтеграції, що змусило виконати такі умови, як удосконалення міграційного менеджменту та забезпечення прав як внутрішньо переміщеним особам, так і зовнішнім мігрантам.

Регулювання міграції – це одне з найсерйозніших завдань для міжнародного співробітництва у наш час. У відповідь на вирішення проблем регулювання міграції на міжнародному рівні Генеральна асамблея Організації Об'єднаних націй (ООН) погодила текст Глобального договору про безпечну, впорядковану і регулярну міграцію [1]. Глобальний договір про міграцію – це перша у світі глобальна угода про загальний підхід до міжнародної міграції у всіх її аспектах. Він не є юридично обов'язковим, але має величезний потенціал. Всесвітній пакт про міграцію був узгоджений у липні 2018 року. Що стосується реакції України та здійснення відповідних управлінських рішень стосовно імплементації цього договору, то позиція така: «Україна розгляне можливість приєднання до Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію [1]. «Збройна агресія Російської Федерації призвела до незаконної окупації Автономної Республіки Крим, м. Севастополь, спроб їхньої анексії та поширення Російською Федерацією міжнародного збройного конфлікту на Донеччину та Луганщину. Ці злочинні дії перетворили близько 1,5 мільйона громадян України на вимушених переселенців. Українська сторона докладає усіх можливих зусиль, щоб забезпечити права та потреби внутрішньо переміщених осіб, але попереду ще багато роботи, яка вимагає значних матеріальних та фінансових ресурсів. З огляду на викладене, Україна розгляне можливість приєднання до Глобальної угоди про безпечну, впорядковану та законну міграцію на іншому етапі за сприятливих умов», – зазначається у коментарі Міністерства закордонних справ України [2].

Для виконання зобов'язань за Планом дій ЄС 10 листопада 2015 р. парламент України ухвалив Закон «Про

зовнішню трудову міграцію», що набув чинності з 1 січня 2016 р. Фактично вперше держава дала сигнал своїм громадянам за кордоном про готовність захищати їхні інтереси, запевнила у зацікавленості у співпраці з ними та їхньому поверненні на Батьківщину. Закон «Про зовнішню трудову міграцію» є лише першим кроком на шляху врегулювання правовідносин, що виникають внаслідок трудової міграції громадян за кордон та їхнього повернення, однак у Законі чітко не визначені державні інституції, які виконуватимуть такі функції, як: соціальний захист мігрантів; реалізація виборчих прав; реінтеграція трудових мігрантів в українське суспільство; дієва допомога в реінтеграції мігрантів після повернення на Батьківщину; оподаткування заробітків трудових мігрантів, уникнення подвійного оподаткування; гарантії, що надаються мігрантам у сфері освіти. Попри той позитивний факт, що окрема стаття в Законі присвячена громадським об'єднанням мігрантів за кордоном, деталізація шляхів взаємодії з ними відсутня, що не сприяє належному використанню потенціалу цих організацій і в інтересах мігрантів, і в інтересах України.

Вказані вище проблемні питання не знайшли належного відображення в Законі «Про зовнішню трудову міграцію» у контексті розподілу повноважень між державними установами, тобто в Законі не прописано чіткої ієрархії та форми розподілу повноважень не тільки по горизонталі, але і по вертикалі, на загальні і приватні функції, на рішення і виконання. Серйозним наслідком відсутності ієрархічних відносин у Законі «Про зовнішню трудову міграцію» є те, що зв'язок по субординації (як і інші відносини) не регламентується в часі. Виникла ситуація «перевернутої піраміди», тобто відсутній зворотний контроль виконання Закону. Тому робота з удосконалення розподілу інституціональних функцій законодавства України у сфері трудової міграції та забезпечення їх належної імплементації має бути продовжена.

Розуміння того, що серед українців багато трудових мігрантів, кількість яких не меншає, безумовно, є, оскільки нині немає можливості забезпечити все активне населення робочими місцями. Саме через це необхідно впроваджувати нові методи регуляції міграційних процесів та допомагати працівникам знаходити робочі місця за кордоном. Неодноразово трапляються випадки обману наших працівників закордонними роботодавцями, крім того, інколи спостерігається торгівля людьми та потрапляння їх у рабство різних видів. З огляду на вищевикладене, необхідним є регулювання міграційних процесів на державному рівні шляхом створення нових відповідних інституцій. В умовах розвитку співробітництва з Євросоюзом постає необхідність взаємодії і в питаннях працевлаштування наших громадян за кордоном, у підвищенні фінансової грамотності наших мігрантів, а також покращенні умов для фінансування українських домогосподарств із-за кордону.

Міграційні процеси в Україні нині не мають майже ніякої регуляції. Урядом не створюється передумов для виїзду мігрантів на короткострокову або дострокову міграцію, немає жодної допомоги в адаптації мігрантів за кордоном та розвитку після приїзду в Україну. Більшість короткострокових мігрантів вибирають для роботи Російську Федерацію, довгострокові ж мігранти вибирають Польщу, Російську Федерацію, Чехію та Італію, на частку яких припадає 75% працівників відповідно до даних, наданих МОМ [3].

Завдяки дослідженню респондентів МОМ було оцінено кількість трудових мігрантів, трудових мігрантів, що повернулися, та потенційних трудових мігрантів за 2018 рік, що можна побачити на рис. 1 [3].

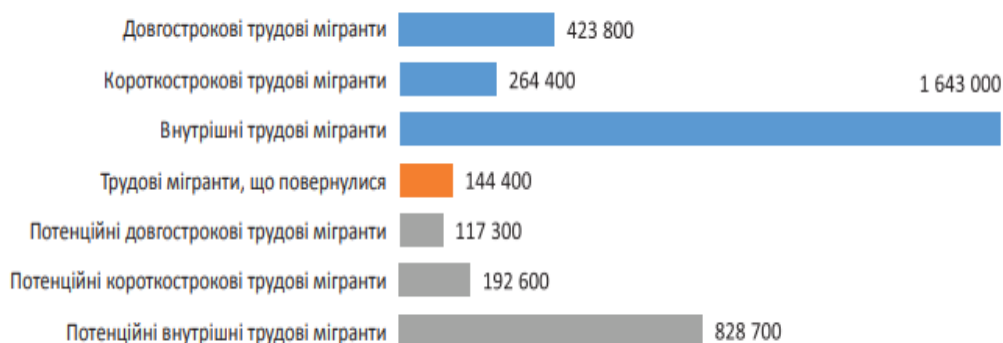


Рис 1. Оцінка кількості поточних трудових мігрантів, трудових мігрантів, що повернулися, потенційних трудових мігрантів різних категорій

Необхідно створити відділи з міграції в кожному місті, які будуть керувати міграційними процесами, задля забезпечення співпраці мігрантів і уряду не тільки нашої держави, але й держави-акцептора, або приймаючої сторони. Крім того, за допомогою залучення уряду до питання міграції з'являється можливість вести точну статистику кількості від'їжджаючих мігрантів та тих, хто повернувся. За допомогою співпраці держав необхідно налагоджувати зв'язки для офіційного працевлаштування наших громадян за кордоном. Таким чином ми не лише забезпечимо їх роботою з певними гарантіями, але й знатимемо приблизну кількість коштів, які повинні повернутися до країни.

З огляду на вищевикладене, бачимо нагальну необхідність урегулювання міграційних процесів та створення всіх необхідних умов для українських мігрантів. В Україні нині є комітет із міграції, дані про який доволі важко знайти в інтернеті, особливо немолодим мігрантам. Через це необхідно покращити технічну роботу сайту комітету з міграції, створити підрозділи в різних обласних центрах України та забезпечити донесення інформації про роботу цього комітету і можливі послуги від нього до населення.

Метою роботи комітету є:

- координація міграції на національному, субнаціональному та міжнародному рівні шляхом співпраці з державним сектором різних країн світу, а також із приватним сектором України та інших країн;

- відстеження циркуляції мігрантів та ведення точної статистики щодо їх повернення та коштів, які вони ввозять у країну;

- отримання міжнародного досвіду в міжнародних процесах міграції та систематичне його впровадження в українську модель;

- випробування нових фінансових інструментів, різних сервісів та механізмів, а також практики інших країн та впровадження спільних досліджень і покращень цієї сфери;

- допомога в адаптації мігрантів не тільки за кордоном, але й після повернення в Україну, надання детальної інформації про можливості роботи, умови життя, національні традиції країни, в яку їде працівник;

- робота з фінансовими інститутами, такими як МВФ та Світовий банк, для забезпечення можливості мігрантам пересилати гроші з-за кордону своїм сім'ям із нормальними відсотками за відправлення, тим самим стимулюючи стабільність та подорожчання національної валюти України;

- співпраця з діаспорою за кордоном для більш повного розуміння всіх необхідних передумов для роботи та перебування в новій країні;

- допомога у створенні малого та середнього бізнесу українцями, які повернулись, у наданні їм певних пільг на перші роки роботи, впровадження європейських моделей роботи бізнесу в Україні;

- створення курсів із навчання фінансової грамотності та можливостей не тільки правильного заощадження зароблених коштів, але й інвестування у різного виду активи або відкриття особистого бізнесу, що забезпечить як більшу циркуляцію грошей в Україні, так і появу нових робочих місць тощо;

- створення всіх необхідних передумов для зберігання коштів мігрантів в українських банках не тільки в нашій, але і в іноземній валюті, при цьому надаючи більші відсотки, ніж пропонують у Європі. Збільшуючи кількість валюти в країні, можна покращити курс гривні за відносно короткий проміжок часу [4].

Впровадження зазначених заходів сприятиме покращенню трудової активності в Україні та зменшенню загальної кількості трудових мігрантів, а також поверненню тих мігрантів, які вже працюють та живуть за кордоном. Також бачимо необхідність розроблення такої міграційної політики уряду, що забезпечить ефективне забезпечення зв'язку між міграцією та розвитком України.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

Оскільки регулювання міграційних процесів та захист прав мігрантів потребують комплексного підходу, необхідно зміцнити інституційну стабільність державних установ, відповідальних за управління міграцією. Для вирішення вказаних завдань необхідно вжити низки заходів:

- 1) ухвалити єдиний закон, що чітко визначив би повноваження всіх органів державної влади, відповідальних за роботу з іноземцями й особами без громадянства;

- 2) внести поправки до законодавства для усунення численних колізій між положеннями різних нормативно-правових актів, що регулюють вимоги та умови реалізації громадянських і соціально-економічних прав та отримання встановлених державою пільг;

- 3) впровадити «Стратегію з розроблення державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україну та реінтеграції українських мігрантів на 2020–2025 роки» та відповідний план дій;

- 4) визначити Державну міграційну службу як орган, відповідальний за координацію зусиль усіх задіяних державних установ, а також за своєчасне інформування мігрантів зрозумілою для них мовою про зміни в уповноваженнях та процедурах органів державної влади через офіційні веб-сайти цих органів та друковані матеріали, розповсюджені серед мігрантів.

Список використаних джерел:

1. Абравчук М.К. Імплементация договору Генеральної асамблеї Організації Об'єднаних націй (ООН) про безпечну, впорядковану і регулярну міграцію. 2018. С. 25–34. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-membership-highlights-polands-migration-challenges> (дата звернення: 10.01.2020).
2. Бондаренко З.А. Глобальні міграції та ефекти. 2019. С. 56–69. URL: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299> (дата звернення: 12.01.2020).
3. Гоголь Г.П. Євразійська трудові міграція: проблеми та перспективи / Г.П. Гоголь, Ю.П. Гуменюк // *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2017. № 606. С. 440–445.
4. Tsevukh Y. International labor migration in a period of global economic crisis / Y. Tsevukh // *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2018. Вип. 106. Ч. I. С. 171–178.

References:

1. Abravchuk M.K. (2018) Implementation of the United Nations General Assembly (UN) Treaty on safe, orderly and regular migration (electronic journal), pp. 25–34. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-membership-highlights-polands-migration-challenges> (accessed January 10, 2020).
2. Bondarenko Z.A. (2019) Global migration and effects (electronic journal), pp. 56–69. Available at: <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/69299> (accessed January 12, 2020).
3. Gogol G.P. (2017) Eurasian Labor Migration: Problems and Prospects / G.P. Gogol, Yu.P. Humeniuk // *Bulletin of the National university "Lviv Polytechnic"*. Management and entrepreneurship in Ukraine: stages of formation and development problems. № 606, pp. 440–445.
4. Tsevukh Y. (2018) International labor migration in a period of global economic crisis / Y. Tsevukh. Actual problems of international relations. № 106, pp. 171–178.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ
ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИЕЙ В УКРАИНЕ**

Аннотация. Мировая экономика на сегодняшний день отличается усилением глобализационных и интеграционных взаимосвязей между странами мира и расширением форм международных экономических отношений, одной из ключевых форм является трудовая миграция. Статья посвящена исследованию сущности и прикладных аспектов формирования миграционной политики, ее институционального обеспечения в контексте адаптации к условиям Глобального договора о безопасной, упорядоченной и урегулированной миграции. В статье раскрыты проблемы формирования институционального обеспечения эффективного управления миграцией Украины, определены пробелы в законодательной сфере по урегулированию внешних и внутренних перемещений трудовых ресурсов, выявлены тенденции и перспективы внешней трудовой миграции страны. Доказана необходимость формирования фундаментальной концепции и стратегии урегулирования и развития миграционных процессов с четким распределением полномочий между государственными учреждениями, что в результате будет способствовать позитивному международному сотрудничеству между всеми сторонами в сфере миграции.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, внешняя миграция, международная миграция, трудовые ресурсы, глобализация, институты, государственные учреждения.

**INSTITUTIONAL STABILITY TO ENSURE EFFECTIVE MANAGEMENT
OF EXTERNAL MIGRATION OF UKRAINE**

Summary. The global economy today is characterized by increased globalization and integration relations between countries of the world and the expansion of forms of international economic relations, so one of the key forms is labor migration. The article is devoted to the study of the essence and the applied aspects of the formation of migration policy, its institutional support in the context of adaptation to the terms of the Global Compact on Safe, Organized and Regulated Migration. Currently, Ukraine is a transit area for migrants seeking to enter the European Union (EU), with migrants facing a variety of obstacles related to a range of legal and administrative requirements for entry, departure and stay in the host country. Ukrainian legislation on migration processes creates a common information framework to regulate various issues relating to immigrants and emigrants, however, the provisions are often changed in acts and documents of different ministries and agencies, which results in inconsistent and unlawful application of different legal norms. Such a vague distribution of powers, coupled with the under-financing of public institutions in the field of cooperation with migrants, leads to ineffective migration policy strategy, which has determined the relevance of the research topic. Therefore, the improvement of Ukraine's migration policy is a priority of several state bodies, since the constant "transfer" of powers between them leads to a decrease in the efficiency of migration management in the country. The article deals with the problems of forming the institutional support for effective migration management of Ukraine, outlines gaps in the legislative sphere regarding the regulation of external and internal movements of labor resources, identifies trends and prospects of external labor migration of the country. The necessity of forming a fundamental concept and strategy of regulation and development of migration processes with a clear division of powers between state institutions has been proved, which as a result will promote positive international cooperation between all parties in the sphere of migration.

Key words: migration, migration policy, external migration, international migration, labor resources, globalization, institutions, public institutions.