

УДК 314.74:331.556.4:351.746(477)
DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/08>

Костєнніков Д.М.

Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІМІГРАЦІЇ КВАЛІФІКОВАНИХ ТРУДОВИХ РЕСУРСІВ В УКРАЇНІ

Сучасна парадигма сталого розвитку вимагає формування абсолютно нової формації міжнародної та національної міграційної політики. У сучасних умовах загострення та актуалізації питань національної безпеки дуже важливого значення набувають усі складові напрямки її забезпечення. Серед цих напрямків невід'ємною складовою частиною є державна міграційна політика. Явище імміграції – достатньо суперечливий елемент у системі державної політики, оскільки нерозривно пов'язане із соціальною, економічною, демографічною, культурною політикою держави. Державна політика імміграції має дуальний характер, оскільки, з одного боку, в умовах старіння нації саме імміграція є рятівним фактором, а з іншого боку, політика держави в питаннях імміграції має свою жорсткість, чітку контрольованість, із метою дотримання економічного, соціального, безпекового внутрішнього балансу. Загалом, як і загальні тенденції європейських держав за останні десятиліття, так і українська політика імміграції спрямовані на розгортання більш кваліфікованої політики імміграції, що пояснюється зростанням ринкової конкуренції на висококваліфіковані кадри. Механізм інституційного забезпечення державного управління імміграцією в Україні потребує ретельного аналізу, виявлення проблем та пошуку ефективних способів їх вирішення. Чіткого вирішення потребують питання координації та взаємодії органів державної влади, що спеціально створені чи уповноважені реалізовувати державну політику у сфері міграції.

У статті визначено розуміння поняття «інституційного забезпечення імміграції». Наведено класифікацію інститутів, що здійснюють забезпечення імміграції в Україні. Визначено сучасні проблеми в державному інституційному забезпеченні проблем імміграції, зокрема: неузгодженість між основними інституційними суб'єктами, неповнота їх владних повноважень, наявність проблем горизонтальної та вертикальної координації діяльності органів державної влади через недостатність застосування координуючих інструментів державно-управлінського впливу на усіх управлінських рівнях, недосконалість механізму взаємодії з інститутами громадянського суспільства тощо. Запропоновано ключові напрямки вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: державна міграційна політика, публічне регулювання, імміграція кваліфікованої робочої сили, інтеграція іммігрантів, інституційне забезпечення.

Постановка проблеми. Імміграція сучасного світу набула абсолютно нових параметрів, показників, властивостей, характеристик, критеріїв та змісту. За умови відсутності належного механізму публічного регулювання імміграційних процесів таке явище може набути негативних наслідків для нашої держави. Сьогодні, в умовах поглиблення політики європейської інтеграції України, в рамках забезпечення виконання міжнародних зобов'язань наша держава зобов'язана привести національне міграційне законодавство у відповідність до міжнародних вимог та стандартів. Особливої уваги привертає тематика імміграції кваліфікованих трудових ресурсів в умовах розробки Стратегії сталого розвитку «Україна – 2030», яка вимагає відображення в ній абсолютно нового під-

ходу до формування політики імміграції. Відповідно до Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» Україна знаходиться на першому етапі її реалізації.

Крім того, за даними Державної міграційної служби України, станом на липень місяць 2020 року на території України перебуває 288 566 тис. осіб іммігрантів [4], що зумовлює практичне значення порушеної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науці державного управління значна увага приділялася міграції та суміжним їй інститутам, зокрема такими науковцями, як: А.В. Дергач, Е.М. Лібанова, О.А. Малиновська, В.М. Олуйко,

Т.М. Романюк та ін. Крім того, щорічні звіти UNIDO (Центр міжнародного промислового співробітництва), World Economic Forum (Світовий економічний форум) та діяльність Програми розвитку ООН в Україні (ПРООН) свідчать про нагальну практичну потребу вирішення проблем механізму державного управління у сфері імміграції кваліфікованої робочої сили в Україні. Однак сьогодні недостатньо розроблена державна імміграційна політика, особливо в напрямку залучення до нашої держави висококваліфікованих трудових ресурсів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даного дослідження є обґрунтування проблем нормативно-правового та інституційного забезпечення імміграції кваліфікованих трудових ресурсів та вироблення практичних пропозицій щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з найбільш поглиблених проблем державного управління імміграцією кваліфікованої робочої сили до України є розпорошеність функцій уповноважених державних органів у сфері міграції. Для реалізації стратегічних цілей та завдань, що покладені в основу Стратегії державної міграційної політики до 2025 року, окрім забезпечення належного рівня правового, фінансово-економічного, кадрового, наукового, інформаційного забезпечення, необхідно вдосконалити систему інституційного забезпечення в зазначеній сфері. Правове забезпечення імміграції в Україні сьогодні здійснюється, в першу чергу, Законом України «Про імміграцію» № 2491-III [8], а також Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року, головне спрямування якої полягає в забезпеченні ефективного державного управління міграційними процесами, підвищення рівня національної безпеки шляхом запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідації їхніх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами [10] та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року» [5], постановою Кабінету Міністрів України «Про порядок затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення та видачі посвідки на постійне проживання» [9].

Переломним моментом у нормативно-правовому забезпеченні питань імміграції стало підписання Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 16.09.2014 року [11], якою сторони взяли на себе зобов'язання щодо чіткого дотримання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет з питань реадмісії, створений згідно з її статтею 15); Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 року (через Спільний комітет для реалізації цієї Угоди, створений згідно з її статтею 12). А також сторони зобов'язалися вжити послідовних кроків до встановлення безвізового режиму у відповідний час після створення умов для добре керованого і безпечного пересування людей, визначених у двофазовому Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна – ЄС 22 листопада 2010 року. Сторони визнали необхідність посилення співробітництва у сфері міграції та запровадженні всеохоплюючого діалогу з питань притулку, зокрема стосовно практичних аспектів реалізації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року, Протоколу щодо статусу біженців 1967 року та інших відповідних міжнародних документів, а також шляхом забезпечення поваги принципу «невислання»; правилах щодо доступу, забезпеченні прав та статусу осіб, яким надано доступ, гідному поводженні та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах.

Інституційне забезпечення імміграції в Україні – це діяльність формальних інститутів держави у формі конкретних органів державної влади, які спеціально створені або уповноважені на реалізацію державної міграційної політики, складовим напрямком якої є забезпечення імміграції кваліфікованої робочої сили в Україну. Першочерговими напрямками посилення інституційного забезпечення імміграції кваліфікованих трудових ресурсів в Україну є посилення взаємодії органів державної влади, громадянського суспільства та юридичних осіб приватного права в передбачених законодавством випадках, які здійснюють повноваження у сфері імміграції.

Інституційне забезпечення процесів імміграції в Україну, в тому числі й кваліфікованої робочої сили, орієнтоване, перш за все, на забезпечення національної, економічної та соціальної безпеки та стабільності нашої держави, з метою реалізації

державної міграційної політики, яка б мала позитивний вплив на консолідацію української нації, сприяла б соціально-економічному сталому розвитку, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідає міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України.

К.В. Мануїлова, досліджуючи інституційну систему міжнародної міграції, визначає такі її характеристики, як розгалуженість організацій як із точки зору їхньої просторової діяльності (із цього критерію виділяють організації, сфера діяльності яких є глобальною чи регіональною), так і з точки зору обсягу їх компетенції (організації універсальної (загальної) компетенції, спеціалізовані організації). Крім того, особливістю сучасного етапу міжнародних відносин є те, що питання раніше ставали предметом турботи міжнародної спільноти на міждержавному рівні (тобто якими піклувалися уряди різних держав), сьогодні все частіше потрапляють у сферу приватних ініціатив, які оформлюються у вигляді міжнародних неурядових організацій [2, с. 125].

Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, як ніколи раніше, відображає необхідність удосконалення інституційних механізмів реалізації державної міграційної політики, в тому числі й у питаннях імміграції трудових ресурсів. Основними напрямками посилення вказаної взаємодії є: побудова більш чіткої системи повноважень, функцій, відповід-

них державних органів та посилення відповідальності їх посадових та службових осіб; посилення, чітке розмежування, гнучкість та стійкість механізмів міжвідомчого співробітництва; посилення координуючої ролі Державної міграційної служби з метою спрощення взаємодії між окремими відомствами, підвищення ефективності прийняття управлінських рішень, консолідації та концентрації управлінських ресурсів, уникнення дублювання повноважень; посилення співробітництва представників дотичних до міграційної сфери міністерств та відомств, соціальних партнерів, академічних установ, профільних неурядових та міжнародних організацій.

У сучасних умовах моделі державного устрою України визначальну роль у системі інституційного забезпечення імміграції в Україну відіграє інститут президента, який відповідає за загальнонаціональну політику, пріоритети розвитку України, визначає основні напрямки розвитку держави у сфері міграційної політики. Приналежність глави держави до інституційного механізму державного управління імміграцією визначається також його правовим статусом як гаранта конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі соціальних, та гаранта національної безпеки України, що вимагає здійснення усіх необхідних заходів щодо вдосконалення системи політичної влади з метою підвищення ефективності функціонування політичних інститутів влади; усунення загроз стабільності у соціальній сфері суспільства (Закон України «Про основи

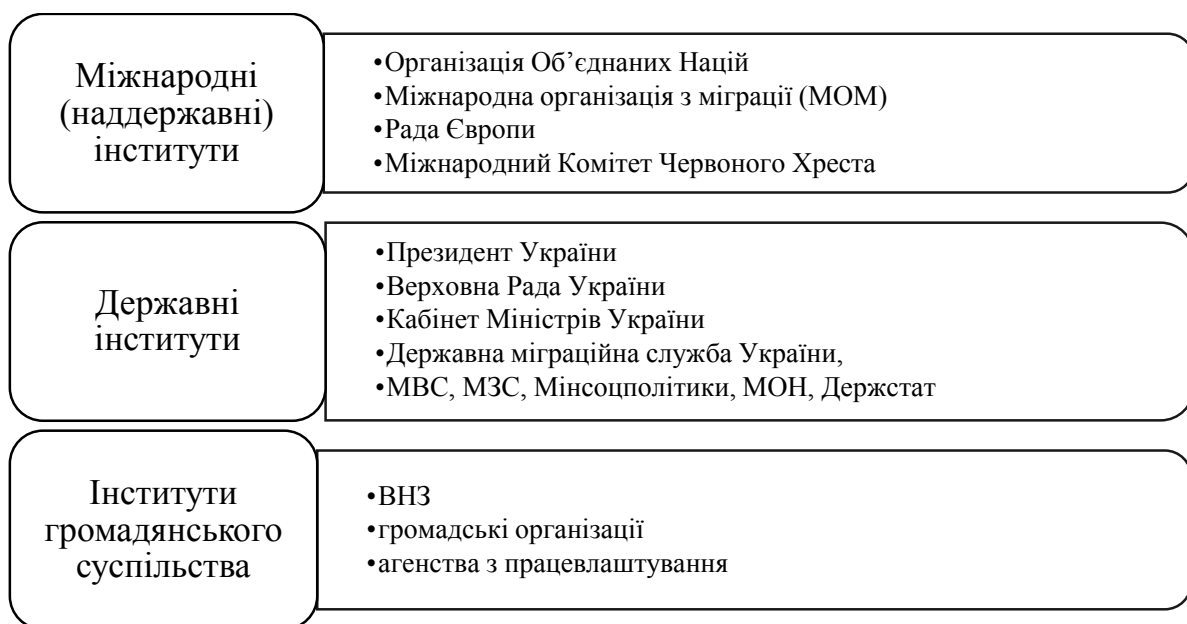


Рис. 1. Інституційне забезпечення імміграції

національної безпеки України»). Забезпечення здійснення Президентом України його повноважень покладається на відповідні структурні підрозділи Адміністрації Президента України.

Аналіз завдань та повноважень Державної міграційної служби України дозволяє визначити, що найбільш широке коло повноважень у сфері міграції належить цьому центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції) в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [6].

Окрім Державної міграційної служби України, дотичними функціями у сфері міграційної політики наділено повноваженнями інші міністерства та відомства. Зокрема, йдеться про Державну прикордонну службу України, діяльність якої, як і робота ДМС, спрямовується Урядом через Міністра внутрішніх справ. Держприкордонслужба здійснює пропуск через державний кордон, протидіє нелегальній міграції та правопорушенням на кордоні. Вона також організує прийняття клопотання про надання статусу біженця, якщо шукач притулку подає його на кордоні або був затриманий за спробу незаконного перетину кордону, і передає їх ДМС.

Міністерство закордонних справ України, крім того, що бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань, видачі віз, консульської роботи, обліку громадян, які проживають чи перебувають за кордоном, відповідальне за зв'язки з українською діаспорою, приймає від іноземців через дипломатичні представництва в зарубіжних державах клопотання про набуття громадянства, отримання дозволу на імміграцію, забезпечує органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців, розробляє правила оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію тощо [7].

Міністерство освіти та науки України (МОН) забезпечує реалізацію права на освіту громадянам України, які перебувають за кордоном. Із цією метою при Міністерстві створено Міжнародну українську школу – навчальний заклад дистанційної форми навчання, що співпрацює з українськими школами, створеними мігрантами в зарубіжних країнах, сприяє навчанню дітей мігрантів

за українськими програмами, здійснює атестацію їхніх знань та видачу документів про освіту державного зразка. Водночас МОН визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням, веде облік таких осіб. Даний орган також затверджує порядок визнання здобутих за кордоном дипломів про вищу освіту та наукові ступені, проводить відповідні процедури.

Сфера репатріації та трудової міграції перебуває в компетенції Міністерства соціальної політики України. На нього покладено формування та реалізацію політики щодо трудової міграції. Зокрема, відомство бере участь у підготовці міжнародних угод щодо трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів, забезпечує виконання Україною зобов'язань, які з них випливають. Міністерством здійснюється ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов. На нього покладено також завдання протидії торгівлі людьми.

Державна служба зайнятості, діяльність якої координується і скеровується Міністром соціальної політики України, у сфері міграції виконує регуляторні функції щодо найму іноземців в Україні, зокрема видає роботодавцям дозволи на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, веде облік таких осіб. Крім того, на Державну службу зайнятості покладено сприяння адаптації на ринку праці громадян України, які повернулися з-за кордону.

У процесі децентралізації зросла роль місцевих органів в управлінні міграціями. Зокрема, у 2016 р. функції реєстрації/зняття з реєстрації за місцем проживання були передані від територіальних органів ДМС до виконавчих органів сільських, селищних або міських рад, сільських голів. Повноваженнями з видачі паспортів України наділено Центри надання адміністративних послуг.

Л.М. Мельничук визначає актуальні для державного управління проблеми в інституційному механізмі державного управління, які в тому числі й характерні для імміграційної сфери, зокрема: «неузгодженість між основними інституційними партнерами, неповнота їх владних повноважень, наявність проблем горизонтальної та вертикальної координації діяльності владних структур через недостатність застосування координуючих інструментів державно-управлінського впливу на усіх управлінських рівнях, недосконалість механізму взаємодії з інститутами громадянського суспільства» [3].

О.А. Малиновська ключовим у вирішенні проблем координації в інституційній системі вбачає перспективу створення центрального елементу такого механізму – консультативно-дорадчого органу з питань міграції та діаспори при Кабінеті Міністрів України, до складу якого мають увійти представники ключових відомств, регіонів, що стикаються з найгострішими міграційними проблемами, а також громадянського суспільства, академічного середовища, приватного сектора, профільних міжнародних організацій. Для забезпечення зворотного зв'язку, консультацій із мігрантами та діаспорою в опрацюванні важливих для них питань, врахування їхніх потреб та інтересів вкрай важливо, щоб членами пропонованого органу були представники мігрантських організацій – як об'єднань імігрантів в Україні, так і громадян України за кордоном. Участь у засіданнях закордонних учасників може забезпечуватися в режимі відео-конференцій [1].

Аналіз наведеної системи інституційного забезпечення (Рис. 1) іміграції в Україну кваліфікованих трудових ресурсів доводить ґрунтовну позицію, що для практичної реалізації цілей, завдань та стратегічних напрямків, проголошених Стратегією державної міграційної політики України до 2025 року, необхідна максимальна консолідація управлінських ресурсів та чітка координація діяльності уповноважених у зазначеній сфері органів державної влади. При цьому особливо важливого значення набувають проблемні напрямки питань репатріації українців, які виїхали раніше, інтеграції імігрантів в українське суспільство, сприяння переказам зароблених за кордоном коштів, врахування впливу міграції на соціально-економічний розвиток, використання її потенціалу для уповільнення темпів депопуляції. Із цією метою необхідно вдосконалити систему повноважень ДМС України, для того, щоб її повноваження не обмежувалися регулюванням

в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави, а й охоплювали зазначені вище напрямки.

Висновки і подальші перспективи в цьому напрямку. У механізмі державного регулювання іміграції кваліфікованої робочої сили в Україну важливими елементами є нормативно-правове та інституційне забезпечення вказаних процесів. Система інституційного забезпечення іміграції в Україну потребує вдосконалення побудови цілісної моделі державного управління вказаної сфери, адаптації окремих її складових частин, координації діяльності усіх державних структур, що спеціально створені чи уповноважені на реалізацію міграційної політики держави, зокрема в питаннях іміграції. Аналіз стану інституційного забезпечення іміграції в Україну кваліфікованих трудових ресурсів дозволяє визнати, що для реального впровадження та реалізації цілей, завдань та стратегічних напрямків, проголошених Стратегією державної міграційної політики України до 2025 року, необхідна максимальна консолідація управлінських ресурсів та чітка координація діяльності уповноважених у зазначеній сфері органів державної влади, розподіл їх повноважень. Особливо гостро для України постають питання репатріації українців, які виїхали раніше, інтеграції імігрантів в українське суспільство, сприяння переказам зароблених за кордоном коштів, врахування впливу міграції на соціально-економічний розвиток, використання її потенціалу для уповільнення темпів депопуляції. Із цією метою необхідно вдосконалити систему повноважень ДМС України, для того, щоб її повноваження не обмежувалися регулюванням в'їзду/виїзду з країни та контролем за перебуванням іноземців на території держави, а й охоплювали зазначені вище напрямки. Крім того, особливу роль варто приділити питанням регіональної міграційної політики, що особливо актуально в сучасних умовах політики децентралізації.

Список літератури:

1. Малиновська О.А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави: пропозиції до вдосконалення. URL : http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111_Malynovska-2b112.pdf.
2. Мануїлова К.В. Інституційна система регулювання міжнародної міграції. *Правова держава*. № 39. 2019. С. 125–130.
3. Мельничук Л.М. Інституційне забезпечення державного управління соціальним розвитком регіонів України: проблеми та перспективи вирішення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 9. 2016. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1000>.
4. Показники діяльності ДМС за перше півріччя 2020 року. URL : https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/year/2020_6.pdf.
5. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2019 р. № 602-р.

6. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. (зі змінами та доповненнями).

7. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п#Text>.

8. Про імміграцію : Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 41. Ст. 197.

9. Про порядок затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення та видачі посвідки на постійне проживання : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983 (зі змінами та доповненнями). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-п#Text>.

10. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р.

11. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

Kostiennikov D.M. REGULATORY AND INSTITUTIONAL PROVISION OF IMMIGRATION OF QUALIFIED LABOR RESOURCES IN UKRAINE

The modern paradigm of sustainability requires the formation of a completely new formation of international and national migration policy. In modern conditions of exacerbation and actualization of national security issues, all components of its strategy become very important. Among these areas, state migration policy is an integral part. The phenomenon of immigration is a rather contradictory element in the system of state policy, as it is inextricably linked with the social, economic, demographic, and cultural policy of the state. The state immigration policy has dual nature, because on the one hand, it is the immigration that is the saving factor in an ageing population, and on the other hand, the state immigration policy has its rigidity, clear control, in order to maintain economic, social and security internal balance. In general, like the general trends of European countries in recent decades, the Ukrainian immigration policy is aimed at developing a more qualified immigration policy, which is explained by the growth of market competition for highly qualified personnel. The mechanism of institutional support for state management of immigration to Ukraine requires careful analysis, identification of problems and finding effective solutions to them. The issues of coordination and interaction of public authorities that are specially created or authorized to implement state policy in the field of migration require a clear solution.

The article defines the understanding of the concept of «institutional support of immigration». It classifies the institutions providing immigration to Ukraine. It has been identified the current problems in the state institutional support of immigration problems, in particular: inconsistency between the main institutional subjects, incompleteness of their powers, problems of horizontal and vertical coordination of public authorities due to insufficient use of coordinating tools of governmental administrative impact on all management levels, imperfection mechanism of interaction with civil society institutions, etc. The key directions of the decision of the specified problems have been offered.

Key words: state migration policy, public regulation, immigration of skilled work force, integration of immigrants, institutional provision.