

УДК 331.556.4

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Шапоренко О.І.

д.держ.упр., професор, Університет «КРОК», м. Київ, вул. Табірна, 30-32, 03113, Україна
тел.: (044)-455-57-57, e-mail.: shaporenkoo@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0003-4989-0721, DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-119-125>

MECHANISMS OF STATE REGULATION OF EXTERNAL LABOR MIGRATION

Shaporenko O.

doctor of science in public administration, professor, "KROK" University, Kyiv, st. Tabirna, 30-32, 03113, Ukraine,
tel.: (044)-455-57-57, e-mail.: shaporenkoo@krok.edu.ua
ORCID: 0000-0003-4989-0721, DOI: <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-119-125>

Анотація. У статті визначена мета державного регулювання зовнішньої трудової міграції, яка полягає в досягненні територіальної і структурної збалансованості попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці за рахунок експорту і імпорту робочої сили з урахуванням забезпечення національної безпеки країни і реалізації конституційних прав громадян. А також основні завдання регулювання процесів зовнішньої трудової міграції, у тому числі у сфері експорту робочої сили основними завданнями та у сфері імпорту робочої сили основними завданнями. Запропоновано заходи державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції на перспективу до 2025 року. Визначено, що організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні включає такі, взаємопов'язані блоки: блок 1 «регулювання зовнішньої трудової міграції»; блок 2 «Науковий супровід»; блок 3 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції»; блок 4 «Система досягнення мети». Запропонований організаційно-економічний механізм регулювання зовнішньої трудової міграції реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції. Стратегію регулювання міграційних процесів пропонується реалізувати за допомогою комплексу заходів по нормативно-правовому, економічному, організаційному, інформаційному забезпеченню і міжнародному співробітництву. Пропонується в рамках Державної міграційної програми розробити окрему підпрограму, що охоплює всі аспекти цього явища. Ця підпрограма не повинна дублювати або підміняти діючі національні цільові програми в області демографії, зайнятості населення та міграції, а лише посилювати окремі напрямки держрегулювання для досягнення поставленої мети.

Ключові слова: зовнішня трудова міграція, міграційна політика, державне регулювання, мігранти.

Формул: 0, рис.: 0, табл.: 0, бібл.: 11

Annotation. The article defines the purpose of degressive regulation of external migration, which is to achieve the theoretical and structural balance of the request and promotion of labor force through the export and import of the labor force with the aim of ensuring the national security of the country and the realization of the constitutional rights of citizens. And also the main tasks of regulating the processes of external labor migration, including in the sphere of the export of labor force, are the main tasks and in the sphere of the implementation of the work force's main tasks. The measures of degressive regulation of processes of external labor migration for the perspective up to 2025 are proposed. It is determined that the organizational and economic mechanism of state regulation of processes of external labor migration in Ukraine includes such interconnected blocks: block 1 "regulation of external labor migration"; block 2 "Science cookie"; block 3 of the "System of control systems for external tpdovoy migrations"; Block 4 "System for achieving the goal". The proposed organizational and economic mechanism of regulation of external labor migration implements the principle of mutual structural and functional relations of separate elements of the system of state regulation of external labor migration. It is proposed to implement the regulation of migration processes by means of a set of measures on the legal, legal, organizational, information provision and inter-institutional co-operation. It is offered in the framework of the Depositary Migration Program to develop a subproject that covers all aspects of this phenomenon. This sub-program should not duplicate or replace existing national target programs in the field of demography, employment and migration, and only increase the scope of de-regulation to achieve the goal.

Key words: external labor migration, migration policy, state regulation, migrants.

Formulas: 0, fig.: 0, tabl.: 0, bibl.: 11

Постановка проблеми. В сучасних умовах при визначенні напрямів державного регулювання зовнішньої трудової міграції першорядне значення набуває ув'язка темпів розвитку національної економіки, що впливає на обсяг і структуру попиту на робочу силу і чисельність економічно активного населення, що формує пропозицію робочої сили на національному ринку праці. Формування міграційної поведінки трудових мігрантів слід здійснювати з урахуванням ситуації в сфері зайнятості населення та ринку праці на основі реалізації комплексу заходів, диференційованих за стадіями міграційного процесу.

Концептуальні засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції слід визначати виходячи із сучасних уявлень світової спільноти, тенденцій і перспектив соціально-економічного та демографічного розвитку, а також пріоритетів, визначених ключовими програмними документами України. При цьому головна проблема полягає в необхідності більш чіткого визначення орієнтирів міграційної політики на перспективу, їх законодавчого закріплення і послідовного втілення їх за допомогою налагодженого організаційно-економічного механізму регулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні дослідження проблем зовнішньої трудової міграції є вельми актуальними. Проблемам зовнішньої трудової міграції присвячено праці таких вчених, як М. М. Біль [2], В. Капітан [6], Т. Кір'ян, М. Шаповал, С. Коваль [8], Е. Лібанова [3], К. Мезенцев, Н. Мезенцева [10], Д. Станков [11] та ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з зовнішньої трудової міграції показав, що існуюча вітчизняна практика вимагає більш детального дослідження питань щодо заходів та основних напрямків регулювання стратегії міграційних процесів.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення механізмів державного

регулювання зовнішньої трудової міграцією: завдання, заходи та основних напрямків регулювання стратегії міграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. В сучасних умовах процеси трудової міграції повинні регулюватися через призму проблем зайнятості населення та ринку праці, оскільки цільовим орієнтиром на етапі економічного зростання виступає теза про те, що держава за допомогою макроекономічного регулювання економіки повинна створювати максимально сприятливі умови для ефективної зайнятості та підтримки громадян, які в силу об'єктивних обставин позбавлені роботи [1, 4, 9].

Мета державного регулювання зовнішньої трудової міграції, на наш погляд, полягає в досягненні територіальної і структурної збалансованості попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці за рахунок експорту і імпорту робочої сили з урахуванням забезпечення національної безпеки країни і реалізації конституційних прав громадян.

Основними завданнями регулювання процесів зовнішньої трудової міграції є:

- підвищення конкурентоспроможності робочої сили на міжнародному ринку праці;
- забезпечення повернення процесу зовнішньої трудової міграції;
- соціальний захист трудових мігрантів;
- підвищення контролю за трудовою міграцією;
- використання зароблених мігрантами коштів в цілях інвестиційного розвитку країни;
- формування і розвиток ефективної системи виявлення, попередження та припинення незаконної трудової міграції;
- розширення міжнародного співробітництва у сфері трудової міграції.

У сфері експорту робочої сили основними завданнями є:

- підвищення ефективності участі України в світовому розподілі праці;
- розвиток малого підприємництва в країні шляхом використання потенціалу поворотної трудової міграції;
- інвестиційний розвиток країни за рахунок використання зароблених мігрантами коштів;
- соціальний захист трудових мігрантів.

У сфері імпорту робочої сили основними завданнями є:

- залучення іноземної робочої сили в інтересах переходу до інноваційного соціально орієнтованого типу економічного розвитку;
- використання міграційних можливостей для залучення в країну капіталів, технологій і кваліфікованих кадрів;
- формування і розвиток ефективної системи виявлення;
- попередження і припинення незаконної трудової міграції.

В період 2019-2020 рр. представляється необхідним здійснення заходів, пов'язаних з удосконаленням інформаційного забезпечення процесу трудової міграції, уніфікацією трудового і міграційного законодавства України в рамках інтеграційних утворень країни. Першочерговими заходами даного етапу подаються такі:

- підвищення інформованості населення про кон'юнктуру на національному та зарубіжних ринках праці, права трудових мігрантів;
- подальший розвиток міграційної інфраструктури, що включає інформаційні центри, консультаційні послуги, юридичну допомогу;
- активна співпраця державних служб зайнятості та міграційних служб з приймаючими країнами, укладання прямих договорів про працевлаштування громадян як з країнами СНД, так і державами далекого зарубіжжя;
- збільшення частки грошових переказів, що проходять по формальних каналах, організація супутніх сервісів в сфері трудової міграції.

На другому етапі (2021-2023 рр.) заходи державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції мають бути спрямовані на:

- зближення і гармонізацію національних законодавств держав-учасниць СНД у сфері соціального захисту, оподаткування і пенсійного забезпечення трудових мігрантів, вдосконалення договірно-правової бази, яка регламентує ці питання;
- вдосконалення діючих і розробка нових нормативно-правових актів у сфері навчальної міграції та експорту освітніх послуг.

Організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні включає такі, взвємопов'язані блоки:

- 1) блок 1 «регулювання зовнішньої трудової міграції». мета якого полягає у:
 - досягненні економічно доцільних обсягів експорту та імпорту робочої сили виходячи з поточних і перспективних проблем зайнятості населення та ринку праці, створення умов для реалізації прав мігрантів;
 - забезпеченні зворотності процесу зовнішньої трудової міграції;
 - забезпеченні соціального захисту трудових мігрантів;
 - підвищенні ефективності контролю за трудовою міграцією;
 - використанні зароблених мігрантами коштів в цілях інвестиційного розвитку країни;
 - формуванні і розвитку ефективної системи виявлення, попередження та припинення незаконної трудової міграції;
 - розширенні міжнародного співробітництва у сфері трудової міграції;
- 2) блок 2 «Науковий супровід». Прийняття рішень в сфері зовнішньої трудової міграції базується на ситуаційному аналізі сформованих міграційних переміщень, а також сценарних прогнозах зайнятості та ринку праці;
- 3) блок 3 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції», що включає заходи

законодавчого, економічного і організаційного характеру, в тому числі комплекс заходів по:

а) інформуванню, консультуванню, навчанню, допомогі в підготовці необхідних документів трудящих-мігрантів (стадія прийняття рішення про трудову міграцію);

б) наданню юридичної допомоги, забезпечення соціального захисту та страхування, участі профспілок у захисті прав мігрантів, стимулювання офіційних грошових переказів (стадія здійснення трудової діяльності);

в) реадаптації мігрантів після повернення в країну походження, інвестиційному використанню мігрантських переказів (стадія закінчення трудової діяльності);

4) блок 4 «Система досягнення мети» – система цільових індикаторів, що характеризують ступінь досягнення мети і рішення поставлених завдань стосовно до процесів експорту і імпорту робочої сили. Значення цільових індикаторів слід визначати за результатами аналізу даних показників за минулі роки, сформованих тенденцій, факторів і умов, що визначають їх динаміку.

Запропонований організаційно-економічний механізм регулювання зовнішньої трудової міграції реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції. Результат реалізації даної системи заходів відстежується на основі системи моніторингу цільових індикаторів розвитку експорту та імпорту робочої сили і оцінки економічного ефекту від трудової міграції для національної економіки.

Стратегія регулювання міграційних процесів реалізується за допомогою комплексу заходів по нормативно-правовому, економічному, організаційному, інформаційному забезпеченню і міжнародному співробітництву, що становлять п'ять основних напрямків.

1. Нормативно-правове регулювання. На думку автора, подальше вдосконалення міграційного законодавства має бути орієнтоване на розширення правового поля легального виїзду української робочої сили, оптимізацію величини і спрямованості зовнішніх трудових потоків, вдосконалення обліку робочої сили, яка прибуває та вибуває, а також на сприяння поверненню трудових мігрантів та їх соціально-економічної адаптації [1, 9].

Потребує вдосконалення національного законодавства з питань соціального страхування та пенсійного забезпечення стосовно до трудових мігрантів, які в даний час досить далеко від міжнародних стандартів.

Потрібне подальше вдосконалення термінів і понять, що зустрічаються в законодавчих та інших нормативних документах, що регламентують процеси зовнішньої трудової міграції.

2. Організаційне регулювання. Для забезпечення ефективного регулювання міграційних процесів потрібно налагоджений механізм взаємодії органів державного управління, що володіє організаційної гнучкістю, цільової і функціональної оптимальністю управлінської структури і її окремих ланок [2, 4].

Підвищенню ефективності його роботи, на думку автора, сприятиме включення до його складу блоку, що забезпечує соціальне партнерство. Рішення проблем трудової міграції, на наш погляд, повинно здійснюватися на основі тісної взаємодії органів державної влади, об'єднань роботодавців та профспілок.

У зв'язку з тим, що пріоритети і заходи реалізованих програм безпосередньо не спрямовані на вирішення проблем зовнішньої трудової міграції, за доцільне в рамках Державної міграційної програми розробити окрему підпрограму, що охоплює всі аспекти цього явища. Ця підпрограма не повинна дублювати або підміняти діючі національні цільові програми в області демографії, зайнятості населення та міграції, а лише посилювати

окремі напрямки держрегулювання для досягнення поставленої мети. При цьому додатковими джерелами фінансування заходів даної підпрограми можуть бути:

система обов'язкового (добровільного) страхування ризиків, пов'язаних із здійсненням трудової діяльності за кордоном. Для цього слід:

- створити спеціальне страхове агентство, яке здійснює страхування виїжджаючих за кордон з метою працевлаштування;

- ввести кредитні механізми, впровадження яких сприятиме зовнішньому експорту робочої сили;

- впровадити гранти міжнародних організацій та фондів, які надаються на цільові потреби, наприклад, на створення структур при посольствах України, які контролюють дотримання прав мігрантів.

Оцінка ефективності реалізації підпрограми повинна проводитися шляхом порівняння обсягів експорту та імпорту робочої сили і цільових змін у сфері зайнятості населення та ринку праці, очікуваних в результаті виконання підпрограми.

Таким чином, підпрограма з розвитку зовнішньої трудової міграції стане гнучким інструментом реалізації середньострокової політики держави в даній сфері.

3. Економічне регулювання. Економічні заходи стимулюючої і обмежувальної спрямованості вимагають ретельного опрацювання з урахуванням існуючої законодавчої бази в сфері трудової міграції і зайнятості населення та повинні стати основою державного регулювання процесів, що розглядаються [8, 9].

Підвищення ефективності використання грошових переказів з метою сталого економічного розвитку можливо за рахунок комплексного впливу на ряд чинників, головним з яких є створення ринкових механізмів формування соціально орієнтованої інфраструктури фінансових ринків. Одним із заходів стимулювання інвестицій для цілей розвитку є організація грошових переказів мігрантів через фінансові інститути, а

також заохочення внесків на медичне страхування, іпотеку, проекти місцевої громади. Найбільш ефективними представляються системи преференцій і програми, що стимулюють інвестиції в місцевий бізнес.

4. Інформаційне забезпечення та організація моніторингу міграційної ситуації. Відзначимо, що обґрунтованість прийняття управлінських рішень в сфері міграції населення в значній мірі залежить від достовірності і достатності наявної інформації. В даний час вузькість сучасної інформаційної бази не дозволяє якісно аналізувати і прогнозувати розвиток міграційних процесів, що часто призводить до прийняття неефективних управлінських рішень. У зв'язку з цим головною метою моніторингу є забезпечення органів державного управління повною, своєчасною і достовірною інформацією про динаміку міграційних процесів, що відбуваються в країні та за її межами. Завдання інформаційного забезпечення та моніторингу міграційних процесів можуть бути зведені до наступного:

- збір, систематизація інформації про динаміку ситуації в сфері зовнішньої трудової міграції, виявлення причин, що викликають той чи інший характер розвитку міграційних процесів;

- моделювання варіантів рішення або запобігання негативним наслідкам розвитку процесів трудової міграції та обґрунтування вибору доцільних варіантів рішень;

- забезпечення в установленому порядку органів державного управління, а також всіх зацікавлених інформацією, одержуваної при здійсненні міграційного моніторингу;

- розширення показників первинних документів, що впливають на формування політики в області зовнішньої трудової міграції, введення нових форм державної звітності.

Важливим кроком у формуванні організаційно-економічного механізму регулювання є створення інформаційно-ресурсного центру (ІРЦ) із залученням

грошових коштів міжнародних організацій, що надає послуги з безкоштовного консультування і юридичного супроводу з широкого кола питань у сфері трудової міграції.

Додатково, в рамках діяльності ІРЦ, повинна здійснюватися інформаційна підтримка роботодавців, які цікавляться питаннями найму іноземної робочої сили; соціально вразливих груп населення (в т.ч. трудових мігрантів з нерегульованим правовим статусом, що знаходяться на території України); державних і недержавних структур, що працюють з мігрантами, а також експертного співтовариства.

Основною метою діяльності ІРЦ має стати сприяння скороченню незаконної міграції, а також підвищення інформованості і обізнаності трудових мігрантів щодо своїх прав і обов'язків, пов'язаних з їх перебуванням і здійсненням трудової діяльності на території України.

5. Міжнародне співробітництво є необхідним елементом в механізмі управління міжнародними територіальними переміщеннями і передбачає встановлення контактів з міжнародними організаціями, пов'язаними з проблемами міграції населення, а також оцінку необхідності приєднання України до відповідних міжнародних конвенцій та актам на основі дотримання національних інтересів.

Метою взаємодії з міжнародними та зарубіжними організаціями є надання практичної допомоги і залучення фінансових коштів для вирішення виникаючих міграційних проблем, в тому числі питань працевлаштування громадян України за кордоном і залучення іноземної робочої сили.

Не менш важливо налагодити обмін досвідом роботи в міграційній сфері, в тому числі підготовку та перепідготовку фахівців, зайнятих у сфері управління міграційними процесами.

Висновки. Таким чином, у дослідженні визначена мета державного регулювання зовнішньої трудової міграції, яка полягає в

досягненні територіальної і структурної збалансованості попиту і пропозиції робочої сили на ринку праці за рахунок експорту і імпорту робочої сили з урахуванням забезпечення національної безпеки країни і реалізації конституційних прав громадян. А також основні завдання регулювання процесів зовнішньої трудової міграції, у тому числі у сфері експорту робочої сили основними завданнями та у сфері імпорту робочої сили основними завданнями.

Визначено, що організаційно-економічний механізм державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції в Україні включає такі, взвємопов'язані блоки: блок 1 «регулювання зовнішньої трудової міграції»; блок 2 «Науковий супровід»; блок 3 «Система методів регулювання зовнішньої трудової міграції»; блок 4 «Система досягнення мети». Запропонований організаційно-економічний механізм регулювання зовнішньої трудової міграції реалізує принцип взаємних структурно-функціональних зв'язків окремих елементів системи державного регулювання зовнішньої трудової міграції.

Стратегію регулювання міграційних процесів пропонується реалізувати за допомогою комплексу заходів по нормативно-правовому, економічному, організаційному, інформаційному забезпеченню і міжнародному співробітництву.

Література:

1. Акіліна О. В. Актуальні проблеми державного регулювання ринку праці в Україні. *Статистика України*. № 1. 2017. С. 90-96.
2. Біль М. М. Управління міграційними процесами в контексті їх впливу на інтелектуально-трудова потенціал України. *Сталий розвиток економіки*. 2010. № 1. С. 49-54.
3. Лібанов Е. М. Зовнішні трудові міграції населення України. Київ : РВПС України НАН України, 2009. С. 153-154.
4. Зуб М. Я. Фактори впливу на розвиток регіонального ринку праці за умов євроінтеграції. *Вісник Хмельницького національного університету*. № 5. 2009. С. 221-224.

5. Ільч Л. М. Взаємодія ринків праці та освіти: сутність, характерні риси та модель функціонування. *Економіка та держава*. № 4. 2017. С. 69-74.

6. Капітан В. Трудова міграція як аспект проблеми зайнятості в Україні. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 474-481.

7. Кваша О. С. Ринок праці в Україні: аналіз сучасного стану та перспективи розвитку. *Вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського*. Вип. 22. 2018. С. 1074- 1079.

8. Кір'ян Т., Шаповал М., Коваль С. Напрями та шляхи подальшого зменшення обсягів безробіття в Україні. *Вісник економічної науки України*. № 2. 2013. С. 51-58.

9. Маршавін Ю. М. Регулювання ринку праці України: теорія та практика системного підходу: монографія. Київ : Альтерпрес, 2011. 396 с.

10. Мезенцев К., Мезенцева Н. Зовнішні трудові міграції в контексті зайнятості на ринку праці в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. № 57. 2010. С. 8-11.

11. Станков Д. В. Механізми державного управління міграцією в умовах глобалізації. *Державне управління та самоврядування*. Вип. 6. 2012. С. 183-190.

Reference:

1. Akilina, O. V. (2017) "Actual problems of the state regulation of the labor market in Ukraine", *Statystyka Ukrainy*, № 1. pp. 90-96.

2. Bil', M. M. (2010) "Management of Migration Processes in the Context of their Impact on the Intellectual and Labor Potential of Ukraine", *Stalyy rozvytok ekonomiky*, № 1. pp. 49-54.

3. Libanov, E. M. (2009) *Zovnishni trudovi mihratsiyi naseleennya Ukrainy* [External labor migration of the population of Ukraine], RVPS, Kyiv, Ukraine.

4. Tooth, M. Ya. (2009) "Factors Influencing the Development of the Regional Labor Market in

Conditions of European Integration", *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu*, № 5. pp. 221-224.

5. Ilyich, L. M. (2019) "Interaction of labor and education markets: essence, characteristic features and model of factorization", *Ekonomika ta derzhava*, № 4. pp. 69-74.

6. Kapitan, V. (2012) "Labor migration as an aspect of employment in Ukraine", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnya*, Vol. 32. С. 474-481.

7. Kvasha, O. S. (2018) "Labor market in Ukraine: analysis of the current state and prospects of development", *Visnyk Mykolayivs'koho natsional'noho universytetu imeni V.O. Sukhomlyns'koho*, №22. pp. 1074- 1079.

8. Kirian, T. Shapoval, M. Koval, S. (2013) "Directions and ways of further reduction of unemployment in Ukraine", *Visnyk ekonomichnoyi nauky Ukrainy*. № 2. pp. 51-58.

9. Marshavin, Yu. M. (2011) *Rehulyuvannya rynku pratsi Ukrainy: teoriya ta praktyka systemnoho pidkhodu* [Regulation of the Labor Market in Ukraine: Theory and Practice of the System Approach], Al'terpres, Kyiv, Ukraine.

10. Mezentsev, K. Mezentseva, N. (2010) "External labor migration in the context of employment in the labor market in Ukraine", *Visnyk Kyyivs'koho natsional'noho universytetu imeni Tarasa Shevchenka*, № 57. pp. 8-11.

11. Stankov, D. V. (2012) "Mechanisms of state management of migration in the conditions of globalization", *Public administration and self-government*, Vol. 6. pp. 183-190.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2019 р.