

нує свої розумові, фізичні сили, духовний й енергетичний потенціал. Нужденність і соціальна задавленість одних, пересиченість й яловість інших, узаконення бідності, майнова нерівність унаслідок бездарної приватизації суспільного багатства, узаконення насильства, вбивств, доведених до нинішніх розмірів, — це виклик, що має не лише морально-етичний, але й соціальний характер, який може мати передбачуваним наслідком лише соціальний вибух у суспільстві. Утрати ж від конфліктів із застосуванням насилля внаслідок утворення глибокої «горизонтальної» нерівності між групами населення у розвитку людини не можуть бути уповні оцінені, однак величезний масштаб їх постає аргументом на користь запобіганню конфліктів єдиною можливим шляхом — розширенням можливостей бідним поліпшити доступ до медичного обслуговування, дати своїм дітям гідну освіту, уникнути бідності і скорочення життя через несприятливі умови існування й погіршення довкілля — і це не може зменшити добробуту багатих, лише сприятиме загальносуспільному добробуту у країні, оскільки надмірне багатство частини населення на фундаменті масової бідності аморальне, політично недоцільне та економічно неефективне. Відтак ключовим питанням у суспільстві й сфері фінансово-бюджетної політики держави нині мають стати принципи утвердження соціальної справедливості з одночасним забезпеченням розширення і примноження базових можливостей людського розвитку сучасного та наступних поколінь.

### Література

1. Аганбекова Н. В. Эффективность инвестиций в развитие человеческого капитала в Республике Беларусь // ИДСД. — 2006. — № 3. — С. 148–156.
2. Грішнова О. А. Людський розвиток: Навч. посіб. — К.: КНЕУ, 2006. — 308 с.
3. Добрынин А. И. Человеческий капитал в транзитивной экономике: формирование, оценка, эффективность использования: Монография. — СПб.: Наука, 1999. — 309 с.

Надійшла до редакції: 25.01.2010

УДК 325.54(477)

**З. І. Зайцева**, д-р іст. наук, проф.,  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»,  
**Н. Ю. Ротар**, д-р політ. наук, проф.,  
Чернівецький національний університет  
імені Юрія Федьковича

### ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ВИРІШЕННЯ

Проаналізовано програмні документи, що стосуються сфери трудової міграції та процес створення адекватного інструментарію для її реалізації. З'ясовано, що спроби регулювання владними структурами України трудової міграції характеризуються недостатньою координацією та відсутністю єдиного підходу. Недосконалість механізмів правового захисту трудових мігрантів зумовлює вузькість можливостей реалізації їх прав на основі визнаних міжнародних стандартів.

Проанализированы программные документы, которые касаются сферы трудовой миграции и процесс создания адекватного инструментария для ее реализации. Выяснено, что попытки регулирования властными структурами Украины трудовой миграции характеризуются недостаточной координацией и отсутствием единого подхода. Несовершенство механизмов правовой защиты трудовых мигрантов предопределяет узость возможностей реализации их прав на основе признанных международных стандартов.

Consequently, the spectrum of tasks of public migratory policy, that have a rather complex character and are related to providing of rights and freedoms of a person, is considerably wider, than the counteraction to the illegal migration. During the years of independence in Ukraine enough was done for formation of public policy in the sphere of adjustment of migration. At the same time, the accomplished analysis allows to assert that nowadays in Ukraine there is no integral system of control of migratory processes, which is based on the certain principles, has the structured system of aims, complex legislative registration, financial providing, adequate mechanisms of realization, there is no clear understanding, what Ukraine wants to attain in the sphere of migration, what model of migratory policy is adequate in its domestic- and foreign-policy course.

**Ключові слова:** міграція, міграційна політика, трудовий мігрант, обмеження міграції.

**Ключевые слова:** миграция, миграционная политика, трудовой мигрант, ограничение миграции.

**Key words:** migration, migration policy, labor migrant, restriction.

Вочевидь, що сучасні міграційні процеси насамперед впливають на існуючі національні моделі праці та зайнятості, проте, міграційні потоки переплітаються з моделями економічної та культурної взаємодії, змінюючи характер функціонування суспільства в цілому. Найсуттєвіші наслідки міграції виявляються у змінах на ринку праці, конфліктах у місцях компактного розселення мігрантів, впливі міграції на етнічну й соціальну структури населення. За останні п'ятдесят років число міжнародних мігрантів у світі більш ніж подвоїлося. Якщо в 1960 р. воно оцінювалося у 75 млн осіб, то у 2005 р. досягло майже 191 млн, що становило близько 3 % від загальної чисельності населення світу [27].

За даними державної статистики України, обсяги офіційно зареєстрованої трудової міграції постійно зростають, проте вони навіть приблизно не відображають дійсні масштаби цього явища. Оскільки значна кількість мігрантів працює нелегально, встановити точну кількість осіб, які прибули до країн-донорів з України, досить важко. Офіційні оцінки, які базуються на даних про зареєстрованих працівників у країнах-донорах або країнах призначення, як правило, недооцінюють чисельність мігрантів та відрізняються одна від одної. При кількості населення 47,4 млн осіб, за оцінками державних органів України за кордоном працює понад 2 млн громадян, з яких 1 млн осіб працює у Росії, а ще 1 млн осіб — у країнах ЄС. Понад 5 % жителів сільських районів трьох західних областей України — Чернівецької, Львівської, Івано-Франківської — є працівниками-мігрантами [14, с. 18].

У комплексі гуманітарних наук України чинники та наслідки міграційних процесів досліджують М.Д. Романюк, С.Є. Сардак, О.Г. Пуригіна, О.Б. Пелех, І.П. Ольшевська, Н.Г. Вавришук, М.М. Відякіна, К.І. Бондаренко, Д.М. Баланюк, І.І. Серова, А.В. Платонов та ін. Дане дослідження не претендує на розкриття всієї складності взаємозв'язку між особливостями соціально-економічного розвитку України та формуванням державної політики у сфері регулювання міграційних процесів в умовах політичних трансформацій. Її мета полягає у здійсненні комплексного аналізу ролі держави як інституту політичної системи у формуванні адекватної національним інтересам України моделі міграційної політики

Причини трудової міграції з України лежать у площині нерозв'язаних соціально-економічних проблем. Водночас, якщо на початку 1990-х рр. виїзди на заробітки за кордон зумовлювалися закриттям підприємств, багатомісячними затримками з виплатою заробітної платні, зростаючим безробіттям, то сьогодні мотивація трудової міграції визначається прагненням підвищити рівень добробуту, вирішити питання житла, фінансування навчання тощо. Разом з тим, незважаючи на зміни характеру трудової, стратегії поїздок (способу заробітку), їх тривалості, географії, структури робіт, що виконуються, демографічних характеристики мігрантів, сьогодні в Україні зберігається ситуація, коли пропонується на ринку праці робота не забезпе-

чує достатнього для гідного життя заробітку. Структура трудової міграції громадян України за ступенем легальності утворюється поєднанням (1) офіційної трудової міграції, що є переміщенням українських громадян, які виїжджаючи за кордон, декларують участь у трудовій діяльності як мету виїзду і є легальними трудовими мігрантами в приймаючих країнах; (2) неофіційною легальною міграцією — виїздом громадян України за кордон з декларованою метою туризму, відвідування родичів тощо, з подальшим працевлаштуванням та реєстрацією в країні-реципієнті; (3) успішною нелегальною міграцією — поїздки за кордон, пов'язані з незареєстрованою зайнятістю видами діяльності, дозволеними законодавством відповідних країн; (4) міграцією жертв злочинних угруповань на зразок торгівлі людьми та протиправної діяльності за кордоном не з власної волі.

У 2006 р. European Training Foundation розпочав пілотне дослідження зв'язків між міграцією, системами освіти і навчання та ринком праці, яке 2007 р. поширилося і на Україну. В рамках українського проекту респондентами виступили потенційні мігранти (1086 осіб) та мігранти, що повернулися до України (1014 осіб). Експерти вказують, що головною причиною міграції є відсутність можливостей для високих заробітків. Близько однієї четвертої українського населення віком 18–40 років (26,7 %) серйозно розглядає можливість міграції, причому 19 % з них вказують високу ймовірність залишити Україну протягом наступних двох років. Однак реальна готовність мігрувати є нижчою, оскільки значно менша частина з бажаючих має закордонні паспорти та спроможні фінансувати свою поїздку. Абсолютна більшість потенційних мігрантів планує мігрувати на відносно короткий термін (1–2 роки), лише 8,8 % з них планують емігрувати назавжди. 56,5 % респондентів вважають, що досвід набутий ними за кордоном покращить їх можливості працевлаштування в Україні після повернення. Найпопулярнішими країнами призначення для мігрантів з України є Росія, Німеччина, Італія, США та Великобританія. За прогнозами, слід очікувати збільшення частки мігрантів до Німеччини, Великобританії, Іспанії, США і Канади із паралельним зменшенням міграції до Росії, Польщі та Чехії, що є наслідком наближення рівня заробітної плати в Україні до рівня сусідніх пострадянських країн [25, с. 4].

Більшість країн світу регулюють міграційні потоки виходячи зі своїх національних інтересів. Як правило, для цього створюються спеціальні державні структури й відповідна нормативно-правова база, тобто створюється система регулювання міграції і реалізується національна міграційна політика. Під міграційною політикою розуміється комплекс законодавчих, організаційних й інших заходів, спрямованих на регулювання міграційних потоків у національних інтересах. Регулюванню можуть піддаватися в'їзд і виїзд із країни, процедури надання громадянства й інших статусів, процес використання іноземної робочої сили, процедури надання соціального захисту мігрантам, питання надання притулку. Міграційна політика утворюється трьома складовими частинами: (1) політики імміграції, яка стосується питань надання тим або іншим особам права на постійне чи тимчасове місце проживання, контролю над міграційними потоками, припинення нелегальної імміграції, візового режиму; (2) політики натуралізації, пов'язаної з умовами й процедурою надання громадянства легальним іммігрантам; (3) політики соціокультурної інтеграції, яка регулює проблеми включення іммігрантів (у першу чергу — з іншим етнічними, расовим, релігійним корінням) у життя країни свого перебування (проживання).

Розробляючи власну міграційну політику та формуючи відповідну інституційну структуру Україна у 1991 р., мала можливість використати багатий європейський досвід державного регулювання міграційних процесів. У західноєвропейських країнах можна виділити чотири моделі міграційної політики. *Імперська модель* припускає, що всі члени суспільства є об'єктами єдиної влади або унітарного правителя. Проте, жодна з сучасних ліберальних держав не використовує цей тип міг-

раційної політики (у Великобританії, яка формально керувалася цим принципом, після прийняття Національного Акту 1981 р., вона пішла у небуття) [2].

*Етнічна модель* визначає національну приналежність на ґрунті єдності історичного коріння або історичної долі, що проявляється в єдиній мові, культурі й у приналежності до одної етнічної спільноти. Ця модель виключає іммігрантів із самобутньою культурою й іншим родовим корінням з числа повноправних членів політичної нації. Донедавна етнічна модель використовувалася у Німеччині, що проявлялося у відмові німців наділяти статусом громадянина тих, хто не мав хоча б одного батьків німецького походження [3; 5].

*Республіканська модель* визначає статус мігрантів переважно за приналежністю до політичного співтовариства. Переселенці стають повноправними громадянами, якщо вони приймають її політичні цінності та ідеали. До громадянства тут ставляться як до передумови, що сприяє інтеграції до співтовариства, а не як до результату цього процесу. З деякими застереженнями, до цього типу можна віднести Францію. Республіканський принцип найбільш помітно відбитий у *законі ґрунту*, що надає громадянство будь-якій дитині, яка народилася на французькій землі. Завдяки цьому ж закону іммігранти іноземного походження можуть одержати громадянство відносно легко. Подібна політика ґрунтується на переконанні про те, що французька національна культура має безмежні здатності асимілювати мігрантів. Під асиміляцією мається на увазі ситуація, коли іноземне походження громадян неможливо визначити, хіба тільки за антропологічними ознаками або прізвищем, і ці громадяни не повинні зараховувати себе до будь-яких етнонаціональних об'єднань за межами країни проживання. Саме тому, у Франції тривалий час була відсутня будь-яка політика стосовно меншостей та їх прав. Однак, події останніх років показали, що дана модель на практиці виявила достатньо суттєві недоліки [4; 6].

*Мультикультурна модель* припускає існування культурних розбіжностей у суспільстві. Іммігранти тут є повноправними користувачами системи освіти, учасниками ринку праці й житла та учасниками демократичного процесу прийняття рішень. Для цієї моделі пріоритетним завданням є досягнення рівності перед законом. Багато в чому це забезпечується за допомогою законів про громадянство, але держави, що дотримуються цієї моделі, можуть безпосередньо зрівнювати в політичних і цивільних правах приїжджих іноземців з місцевим населенням. Наприклад, у Нідерландах наділяють місцевим виборчим правом неєвропейських громадян, які легально проживають у країні більше п'яти років. Однак право голосувати й виставляти себе як кандидата на національних виборах залишається винятковим привілеєм громадян цієї країни. Тут здійснюється і конкретна політика, спрямована на інтеграцію іммігрантів і їхніх дітей, де під інтеграцією розуміється забезпечення рівного доступу до ресурсної і інституційної системи [1]. Ця політика не має нічого спільного з асиміляцією, навпроти, створюються всі умови для інституціоналізації іммігрантської культури й релігії.

В Україні визначення міграційної політики та її змісту здійснюється поза межами побудови модельного ряду. Так, А. Хомра вказує, що міграційна політика є комплексом розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків та необхідної інтенсивності міграції населення [28, с. 50]. З позицій О. Бабенко, міграційна політика — це система заходів, ресурсів та механізмів, з використанням яких держава і суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення та соціальну мобільність як свого автохтонного населення, так і всіх іноетників [7, с. 159]. Л. Рибаківський визначає, що міграційна політика являє собою систему загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, дотримуючись визначених принципів, що відповідають конкретним історичним умовам країни, припускає досягнення цілей, адекватних розвитку даного суспільства [26, с. 167]. С. Масьондз розуміє міграційну політику

як комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, використовуючи які держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління [12, с. 14]. Найбільш комплексне визначення міграційної політики, на нашу думку, запропонував С. Денисюк. Він стверджує, що міграційна політика — це комплекс заходів, які відносяться до сфери публічної політики та управління, і включають процес прийняття рішень, який врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на упорядкування міграційних процесів [8].

Законодавче визначення національних основ міграційної політики є партнерським обов'язком України у відносинах з ЄС, НАТО та світовою спільнотою. Першим законом України у сфері міграції був Закон «Про біженців» (1993) [15], норми якого в цілому відповідали основним принципам Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців, хоча на той момент Україна ще не приєдналася до даного документа. Наступним важливим кроком у формуванні міграційного законодавства став Закон «Про порядок виїзду з України й в'їзду в Україну громадян України» (1994) [22], яким гарантувалося право вільно залишати країну й повертатися на її територію. На демократичних принципах рівності перед законом ґрунтувався закон «Про правовий статус іноземців» (1994) [23]. Для подальшого розвитку міграційного законодавства величезне значення мало прийняття Конституції України (1996) [9], якою встановлювалося, що основи регулювання міграційних процесів, питання правового статусу іноземців визначаються винятково законами України. З урахуванням положень Конституції, основні напрями міграційної політики держави як частини соціальної політики української держави (сприяння репатріації, повернення депортованих, допомога біженцям, регулювання імміграції іноземців), були сформульовані в Указі Президента України від 18 жовтня 1997 р. [21]. Цей Указ містив спеціальний розділ «Міграційна політика». Він діяв до 2000 р., а в аналогічному указі на наступний термін мова йшла вже не про політику, а про регулювання міграційних процесів.

Подальші кроки по формуванню системи міграційного законодавства України стали результатом реалізації цього указу. Упродовж 2001 р. були прийняті нові редакції Законів «Про громадянство України», «Про біженців», «Про імміграцію», «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України відносно боротьби з нелегальною міграцією» [15–19]. У напрямку підвищення гарантій були переглянуті деякі норми закону «Про правовий статус іноземців». У грудні 2003 р. парламент затвердив закон «Про свободу пересування й вільний вибір місця проживання в Україні» [24], що поширюється на громадян та іноземців, які перебувають у країні на законних підставах. Адаптація українського законодавства до міжнародних стандартів дозволила Україні приєднатися до Конвенції ООН 1951 р. і Протоколу 1967 р. про статус біженців, стати повноправним членом МОМ з 2002 р.

У 2003 р. була прийнята Програма регулювання міграційних процесів на 2003–2005 рр., яка спрямовувалася на комплексну реалізацію міграційної політики України з різних питань міграції. Однією з важливих цілей вона визначала створення правової та соціально-економічної бази для управління процесами трудової міграції. Однак, Програма не була реалізована у повному обсязі, зважаючи на структурні зміни в уряді та сфері управління міграційними процесами на початку 2005 р.

Отже, усі основні правові поняття, пов'язані з процесом міграції та офіційною міграційною політикою — натуралізація, імміграція, зовнішня трудова міграція, економічна міграція, біженці — присутні в правовому полі та політичному дискурсі нашої держави. Проте, досі Україна не ратифікувала Конвенцію ООН про захист прав усіх працівників-мігрантів та членів їхніх сімей, яка набула чинності 2003 р., а також конвенції Міжнародної організації праці, спеціально присвячені трудовій міграції, які містять міжнародно-правові стандарти, необхідні для врахування в наці-

ональному законодавстві. Однак, за рекомендаціями обох звітів Уповноваженого з прав людини, до Кабінету Міністрів України було подано кілька пропозицій, які уможливили в 2004 р. підписати Європейську конвенцію про правовий статус працівників-мігрантів від 1997 р. Узгодження національного законодавства з міжнародними стандартами має значною мірою допомогти Україні усунути недоліки чинного законодавства у сфері міграції.

Однією з проблем реалізації ефективної міграційної політики в Україні є те, що питаннями реалізації та контролю в сфері міграційної політики займаються сім центральних органів виконавчої влади — Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Державний комітет у справах національностей та релігій Міністерства юстиції, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України. Центральна роль у системі державного управління трудовою міграцією належить Кабінету Міністрів України, який координує роботу міністерств з реалізації національної політики в сфері трудової міграції. Міністерство праці та соціальної політики і Державний комітет України у справах національностей та міграції здійснює збирання статистичних даних, які відображають офіційну трудову міграцію, проте не враховують українських громадян, які виїжджають з країни, декларуючи іншу мету подорожі (наприклад, туризм або відвідання родичів), але в дійсності їдуть працювати за кордоном. Наслідком цього є те, що офіційна інформація про трудову міграцію недооцінює її масштаби і не дає змогу скласти повне уявлення про тенденції у цій сфері.

Дотепер в Україні не створено єдиного державного органу, який має відповідати за реалізацію міграційної політики України. Наприклад, до початку 2005 р. при Кабінеті Міністрів у статусі центрального органу виконавчої влади, який відповідав за міграційні питання, розробку міграційної політики, захист прав мігрантів та розвиток зв'язків з українцями, які проживають за кордоном, існував Державний комітет України у справах національностей та міграції, який за п'ятнадцять років сім раз реорганізовували [11, с. 14].

Однією з основною причин відсутності єдиного державного органу з міграційної політики є протидія прийняттю принципового рішення про створення єдиної міграційної служби, що не сприяє здійсненню ефективного контролю над нелегальною міграцією, в'їздом, перебуванням іноземців та осіб без громадянства в Україні та їх своєчасним виїздом, налагодженню належного механізму обміну інформацією між МЗС, МВС та Адміністрацією Державної прикордонної служби про осіб, яким видано візи на в'їзд в Україну, які в установленому порядку прибули і зареєструвалися в пунктах пропуску через державний кордон України, а також про осіб, яким заборонено в'їзд в Україну.

Починаючи з 2007 р. створення міграційної служби стало предметом політичного протистояння Президента й уряду. Указом Президента від 15 червня 2007 р. уряд зобов'язувався створити центральний виконавчий орган, відповідальний за міграційну діяльність, під управлінням і керівництвом уряду через МВС. У рішенні підкреслюється, що здійснення заходів по реалізації державної міграційної політики України повинно забезпечити регулювання й диференціацію імміграційних потоків в Україну, у тому числі тимчасового характеру, залежно від інвестиційних, наукових і культурних потреб держави; удосконалення національного законодавства про біженців, створення правових інститутів для реалізації прав осіб, що потребують захисту; ефективну протидію незаконній міграції, посилення відповідальності за пов'язані з нею правопорушення. Відповідно до рішення Кабінет Міністрів України за участю представників громадських організацій, учених, фахівців й експертів повинен був розробити до кінця 2007 р. проект Концепції державної міграційної політики України і внести його у встановленому порядку на розгляд Верховної Ради; розробити з урахуванням затвердженої Концепції державної міграційної

політики України законопроекти про основні принципи державної міграційної політики України; про внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців й осіб без громадянства» (нова редакція); про біженців й осіб, що потребують у допомоги й тимчасового захисту в Україні; про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України й Урядом Російської Федерації про реадмісії; здійснити впродовж 2007–2008 рр. необхідні заходи щодо оптимізації системи державного керування в сфері міграції, розглянути питання про доцільність створення центрального органу виконавчої влади з питань міграції, діяльність якого буде направлятися й координуватися Кабінетом Міністрів через Міністра внутрішніх справ України. Відповідні завдання визначалися і для усіх інших відомств, задіяних у процесах регулювання міграційними процесами в Україні.

Уряд двічі — 18 червня 2008 р. та 30 липня 2008 р. — приймав рішення про створення такого органу під егідою МВС, а Президент двічі скасовував ці рішення, мотивуючи, що вони не відповідають Указу, та подавав позов до Конституційного суду України. Кабінет Міністрів пропонував створити центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася б та координувалася безпосередньо міністром внутрішніх справ. Зауважимо, що саме такий підхід — створення міграційних органів у складі МВС, використовується більшістю європейських країн. На думку експертів Міжнародного центру перспективних досліджень, утворення такого органу у складі МВС дало б змогу сконцентрувати в одній службі реалізацію таких завдань, як розгляд питань щодо громадянства України; прийняття заяв і проведення процедур стосовно іноземців та осіб без громадянства для отримання статусу біженця або додаткового захисту в Україні; розташування та утримання осіб, які перебувають у процедурі отримання статусу біженця; утримання, фільтрація та ідентифікація осіб, затриманих за незаконний в'їзд або перебування на території України; розшук і вислання осіб, які перебувають на території країни нелегально або втратили право на законне перебування [10].

Мотивуючи своє рішення, Президент звинуватив Кабінет Міністрів у перевищенні своїх повноважень і виданні постанови всупереч положенням Конституції. На думку Президента, лише до повноважень Верховної Ради належить можливість встановлювати засади міграційних процесів, змінювати функції, повноваження та загальну структуру і чисельність МВС України.

До Конституційного суду з цього питання звернулася й уповноважений з прав людини Н. Карпачова. Обґрунтовуючи невідповідність постанови Кабінету Міністрів України Конституції, Омбудсман у своєму виступі констатувала, що відповідно до пунктів 1, 10, 12 частини першої ст. 92 Конституції України, гарантії прав і свобод людини й громадянина та основи регулювання міграційних процесів, організації і діяльності органів виконавчої влади визначаються винятково законами України. Крім того, відповідно до п. 22 частини першої ст. 85 Конституції України, визначення функцій Міністерства внутрішніх справ віднесено до компетенції ВРУ. Тому Уповноважений з прав людини вважає, що Кабінет Міністрів, прийнявши постанову «Деякі питання державного керування в сфері міграційної політики» [13], вийшов за межі своїх конституційних повноважень.

Відповідно до вимог Конституції України, підкреслила Н. Карпачова, Уряд повинен ініціювати розробку й прийняття Парламентом концепції й принципів міграційної політики з наступним створенням спеціального цивільного центрального органу виконавчої влади з питань міграції. Полемізуючи з учасниками слухання справи у Конституційному Суді України, Н. Карпачова відзначила важливість саме гуманітарної складової міграційної політики, посилаючись на зауваження й рекомендації комітетів ООН з прав людини й ліквідації расової дискримінації, про необхідність ліквідації всіх форм переслідувань іноземців міліцією й реалізацію концепції тимчасового гуманітарного захисту тих, хто шукає притулку. Омбудсман послідовно поверталася до питання про внутрішню суперечливість функцій, які по-

винні були б виконувати органи МВС згідно з урядовою концепцією: з одного боку — забезпечення права біженців на притулок, що базується на принципі не виселення, з іншого боку — виконання в примусовому порядку адміністративного виселення іноземців й осіб без громадянства, що незаконно перебувають в Україні [13]. Отже, покладання Урядом на МВС завдань по реалізації державної міграційної політики та організаційне підпорядкування міліцейському відомству пунктів тимчасового розміщення біженців, включення до його складу органів міграційної служби фактично означає наділення правоохоронного відомства невластивими функціями, що нормам Конституції України й може негативно відбитися на дотриманні прав і свобод людини.

Під час виступу, Уповноважений з прав людини звернула увагу суддів й учасників конституційного виробництва на те, що Україна, ратифікувавши Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, взяла на себе ряд міжнародних зобов'язань, у тому числі з питань умов праці, житла для цієї категорії громадян, їх освіти, мовного навчання, професійної підготовки й перепідготовки, соціального забезпечення й медичної допомоги, здійснення заходів для возз'єднання родин, повернення на батьківщину їх самих і членів їх сімей. Нині трудовими мігрантами є мільйони наших співвітчизників (від 5 до 7 млн), а Україна — одночасно країною не тільки їх походження, а також призначення й транзиту. Державні заходи щодо міграційної політики, зокрема у сфері діяльності міграційної служби, безпосередньо стосуються забезпечення прав людини, насамперед — наших співвітчизників, що працюють за рубежем.

Принагідно зауважимо, інститут уповноваженого Верховної Ради України з прав людини відіграє суттєву роль у розв'язанні проблем трудової міграції. Саме Н. Карпачова у 2000 р. закликала почати активно вирішувати проблеми трудової міграції, насамперед питання правового статусу різних категорій мігрантів, особливо захисту прав українських моряків. Починаючи з 2000 р. були вжиті додаткові правові заходи щодо посередництва при працевлаштуванні на роботу за кордоном, включення блоку міграційних проблем до політики в сфері зайнятості та регулювання грошових переказів приватних осіб з-за кордону. Згодом, 2003 р. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини підготувала спеціальну доповідь, за якою було прийнято рішення про гармонізацію українського законодавства з міжнародними стандартами для забезпечення прав українських громадян, які працюють за кордоном. Наступного, 2004 р., за її сприяння була прийнята перша програма, безпосередньо присвячена проблемі трудової міграції. Щодо управління процесами трудової міграції, Програма передбачала кілька цілей, серед яких підписання відповідних міжнародних угод, надання посередницьких послуг у працевлаштуванні за кордоном та запобігання нелегальній міграції та торгівлі людьми [14, с. 7–8]. Хоча ініціатива стосувалася передусім захисту прав українських громадян за кордоном, вона охопила також різні групи, такі як працівники-мігранти та діти, усиновлені іноземцями.

Повертаючись до обговорення проблеми регулювання міграційними процесами в Конституційному суді України, вкажемо, що 28 січня 2009 р. він завершив усне слухання справи по конституційних поданнях Президента України й Уповноваженого з прав людини про відповідність Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 2008 р. «Деякі питання державного управління в сфері міграційної політики». Таким чином, питання про створення єдиного органу, до функцій і повноважень якого належали б питання про вироблення, координацію та реалізацію міграційної політики України до рішення з конституційного подання Президента України, залишається відкритим.

16 вересня 2008 р. у Верховній Раді був зареєстрований проект закону «Про основи державної міграційної політики», який є результатом майже семирічної роботи вітчизняних законодавців і де окреслені основні завдання в сфері еміграції, ім-

міграції, тимчасового в'їзду в Україну іноземців й осіб без громадянства, а також визнана необхідність створення цивільного по суті державного органу управління міграційними процесами [20]. Документ передбачає суттєве розширення прав і свобод мігрантів, що прибувають в Україну на законних підставах. Ним пропонується забезпечити кожному мігрантові свободу пересування, вибір місця проживання, право вільно залишати територію України. Даний законопроект перегукується з рішеннями 8-ої міністерської конференції Ради Європи з питань міграції, що пройшла в Києві 4—5 вересня 2008 р., підсумком якої стало прийняття декларації з вимогою *інтегрованого підходу* до проблеми трудових мігрантів у країнах Ради Європи. Цей документ закликає уряди держав—членів Ради Європи розглянути законні можливості розширення міграції, сприяти зайнятості мігрантів на принципах рівного ставлення й відсутності дискримінації на ринку праці, а також ефектніше боротися з роботодавцями й кримінальними структурами, які мають прибуток від експлуатації праці незаконних мігрантів. Крім законної трудової міграції законопроект також регулює державну політику відносно нелегальних мігрантів.

Як один з інструментів державного регулювання трудової міграції можна оцінювати кроки України у кооперації в сфері управління міграцією. Україна ратифікувала 12 двосторонніх угод щодо взаємного працевлаштування, у тому числі з Латвією, Польщею, Португалією та Словаччиною. Міністерство закордонних справ України проводить переговори з Іспанією щодо вироблення угоди про регулювання процесів трудової міграції. Уряд також розпочав роботу над розробкою подібної угоди з Італією. У цілому, більшість ініціатив у сфері міграції походить від неурядових організацій — МОМ, МОП, Світового банку та інших. Ці ініціативи включають програми щодо запобігання торгівлі людьми, розробку рекомендацій щодо міграційного менеджменту, розширення легальних міграційних каналів, інформаційного забезпечення та навчальних курсів для мігрантів. Однак зусиль неурядових організацій не достатньо для вирішення проблеми нелегальної міграції. Взаємні зусилля урядів України та країн ЄС є необхідними для розширення легальних каналів трудової міграції.

Отже, спектр завдань державної міграційної політики, що мають комплексний характер і пов'язані із забезпеченням прав і свобод людини, значно ширший, ніж протидія незаконній міграції. За роки незалежності в Україні чимало було зроблено для формування державної політики в сфері регулювання міграції. Разом з тим, здійснений аналіз дозволяє стверджувати, що в Україні сьогодні не існує цілісної системи управління міграційними процесами, яка ґрунтувалася б на чітко визначених принципах, мала б структуровану систему цілей, комплексне законодавче оформлення, фінансове забезпечення, адекватні механізми реалізації. Дотепер не існує чіткого розуміння, чого хоче досягти Україна в сфері міграції, яка модель міграційної політики є адекватною її внутрішньо- та зовнішньополітичному курсу.

Відсутність єдиного бачення змісту державної міграційної політики призводить до диспропорцій між окремими її напрямками. Найбільш розвиненим з них, законодавчо оформленим, забезпеченим фінансово й організаційно, є боротьба з нелегальною міграцією. У цій сфері послідовно здійснюється вже четверта державна програма, що дає свої результати. Проте, слід визнати, що нелегальній міграції приділяється набагато більше уваги, ніж куди більш масштабним міграційним потокам, зокрема трудовій міграції, що мають суспільне значення. На сьогодні, поперше, в Україні програмні документи, що стосуються сфери трудової міграції, мають декларативний характер та розробляються радше з метою задоволення певних формальних вимог, аніж створення механізмів та адекватного інструментарію для реалізації політики; по-друге, в державі не використовуються навіть елементи соціально-економічного підходу до політики в сфері трудової міграції та управління нею; по-третє, спроби регулювання трудової міграції характеризуються недостатньою координацією та відсутністю єдиного підходу органів державної влади

щодо обміну даними про трудову міграцію; по-четверте, публічні заяви українських урядовців про важливість підписання двосторонніх угод з країнами призначення з метою регулювання трудових міграційних процесів, а також про необхідність сприяти поверненню українських мігрантів, у законодавстві немає належних механізмів правового захисту працівників-мігрантів. Це продукує вузький підхід до правового захисту громадян України за кордоном, згідно з яким громадянам надається допомога на рівні дипломатичних установ України та поширюється відповідна інформація. Досягненням України у сфері регулювання трудової міграції слід визнати насамперед те, що її міграційна політика формується на основі визнаних міжнародних стандартів.

### Література

1. *Amersfoort H. van.* An analytical framework for migration processes and interventions // *International migration: Processes and interventions* / Ed. by H. van Amersfoort and J. Doomernik. — Amsterdam, 1998. — P. 9–21
2. *Baldwin-Edwards M., Schain M. A.* The Politics of Immigration: Introduction // *West European Politik.* — 1994. — № 2, April. — P. 1–16.
3. *Baubock R., Cinar D.* Briefing Paper: Naturalisation Policies in Western Europe // *West European Politik.* — 1994. — № 2, April. — P. 192–196.
4. *Brubaker R.* Comments on «Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States» // *International Migration Review.* — 1995. — № 4, Vol. xxix. Winter. — P. 903–908.
5. *Kurthen H.* Germany at the Crossroads: National Identity and the Challenges of Immigration // *International Migration Review.* — 1995. — № 4, Vol. xxix. Winter. — P. 914–938.
6. *Wenden C.W. de* French immigration policy // *International migration: Processes and interventions* / Ed. by H. van Amersfoort and J. Doomernik. — Amsterdam, 1998. — P. 105–125.
7. *Бабенко О. Г.* Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект): дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Бабенко О. Г. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1997. — С. 159. — 195 с.
8. *Денисюк С. Ф.* Напрямок розвитку міграційної політики в Україні // *Форум права.* — 2008. — № 3. — С. 111–115 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08dsfpvu.pdf>
9. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 червня 1996 року. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
10. Міграційна політика має стати пріоритетом уряду // *Вісник Центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень.* — 2008. — 27 жовтня. — № 33. — С. 2.
11. Міграційна політика України у сфері контролю над нелегальною міграцією. Зелена книга. — К.: МЦПД, 2006. — 26 с.
12. *Мосьондз С. О.* Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2003. — 21 с.
13. *Ніна Карпачова:* «Міграційна політика — це комплексне питання, а не тільки боротьба з нелегалами». — Режим доступу: [http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel\\_09\\_02\\_02.htm](http://www.ombudsman.kiev.ua/pres/releases/rel_09_02_02.htm)
14. Огляд трудової міграції в Україні, Молдові та Білорусі. — К., 2008. — 39 с.
15. Про біженців. Закон України // *Відомості Верховної Ради України.* — 1994. — № 16. — Ст. 90.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з нелегальною міграцією. Закон України // *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 8. — С. 37
17. Про громадянство України. Закон України // *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 9. — Ст. 1.
18. Про імміграцію. Закон України // *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 27. — С. 1.
19. Про біженців. Закон України // *Офіційний вісник України.* — 2001. — № 29. — С. 58.
20. Про основи державної міграційної політики. Проект закону. №3158 від 16 вересня 2008 р. — Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33324](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33324)

21. Про основні напрями соціальної політики на 1997—2000 роки. Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року № 1167 // Збірник указів Президента України. — 1997. — Вип. 4. — С. 44.
22. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України. Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 18. — Ст. 101.
23. Про правовий статус іноземців. Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 23. — Ст. 161.
24. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні. Закон України // Урядовий кур'єр. — 2004. — 15 січня. — С. 22.
25. Рыбаковский Л. Л. Развитие людских ресурсов и миграционная политика в Украине. — К., 2008. — 50 с.
26. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. — М.: Наука, 1987. — 200 с.
27. Статистика. Світові показники. — Режим доступу: <http://www.iom.org.ua/index.php?page=catalog&id=10>
28. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. — К.: Наук. думка, 1979. — 146 с.

Надійшла до редакції: 03.02.2010

УДК 33.111.66

**О. В. Куклін**, канд. пед. наук, доцент,  
Черкаський державний бізнес-коледж

### БЮДЖЕТУВАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються особливості процесу бюджетування та можливостей його застосування для удосконалення фінансово-економічного механізму освітньої діяльності в сучасній Україні. Автор пропонує нову модель програмно-цільового фінансування вищих навчальних закладів.

В статье исследуются особенности процесса бюджетирования и возможностей его применения для усовершенствования финансово-экономического механизма образовательной деятельности в современной Украине. Автор предлагает новую модель программно-целевого финансирования высших учебных заведений.

In the article the author investigates the peculiarities of budgeting process and possibilities of its using for financial-and-economical mechanism improving in educational activity in the modern Ukraine. A new model of program and target financing of higher educational institutions has been proposed.

**Ключові слова:** освітня діяльність, бюджетування вищої освіти, фінансово-економічне забезпечення вищої освіти.

**Ключевые слова:** образовательная деятельность, бюджетирование высшего образования, финансово-экономическое обеспечение высшего образования.

**Keywords:** the educational activity, the higher education budgeting, the financial and economical support of higher education.

Кризовий стан економіки, дефіцит державних ресурсів зумовив процес забезпечення функціонування освіти в Україні в умовах обмеженості бюджетного фінансування. У результаті недоотримання фінансових ресурсів, що виділяються державою, застарілістю нормативно-правового забезпечення та механізмів залучення і використання позабюджетних коштів освітня галузь не отримує необхідного розвитку. Саме тому проблематика теоретичних і методологічних основ бюджетування є однією із найбільш проблематичних, а тому знаходиться у полі зору багатьох