

РОМАН

Любомир Петрович

УДК 331.556.4

МЕТОДИКА РЕІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНСЬКИХ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У
КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

викладач, ПВНЗ
«Львівський університет
бізнесу та права»

METHODS OF UKRAINIAN LABOR MIGRANTS REINTEGRATION IN THE
CONTEXT OF STATE MIGRATION POLICY

ROMAN Liubomyr Petrovych – lecturer, Lviv University of Business and Law

У статті представлено результати дослідження методики реінтеграції українських трудових мігрантів. Висвітлено теоретичні аспекти реінтеграції трудових мігрантів. Здійснено контент-аналіз нормативно-правових актів Президента України. Охарактеризовано коло значимих нормативно-правових актів, що мають чи можуть мати суттєвий вплив на державну міграційну політику. Проаналізовано особливості функціонування центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції та останні зміни стосовно визначення кола суб'єктів формування та виконання державної політики у сфері трудової міграції. Обґрунтовано важливість регулювання питання інвестицій зароблених протягом еміграції коштів у національну економіку.

* * *

В статье представлены результаты исследования методики реинтеграции украинских трудовых мигрантов. Освещены теоретические аспекты реинтеграции трудовых мигрантов. Осуществлен контент-анализ нормативно-правовых актов Президента Украины. Охарактеризован круг значимых нормативно-правовых актов, имеющих или способных иметь существенное влияние на государственную миграционную политику. Проанализированы особенности функционирования центрального органа исполнительной власти, реализующего государственную политику в сфере миграции и последние изменения относительно определения круга субъектов формирования и выполнения государственной политики в сфере трудовой миграции. Обоснована важность регулирования вопроса инвестиций заработанных в течение эмиграции средств в национальную экономику.

* * *

Introduction. The reintegration of migrant workers is the renewal and accelerated development of ties between the individual and the society, the economic and cultural systems, the restoration of the impact of the individual on socio-economic, socio-cultural and political processes and phenomena, increasing participation in the processes of sustainable development on the basis of introducing elements of economic culture countries of pre-migration. The methodological bases for improving the mechanisms of reintegration of labor migrants should be assessed on the basis of available political and legal support. The problem of labor migration has now taken on a national scale, which brings it out of the limits of the influence of any organization, cluster or individual state authority. The formulation of a strategy for regulating labor migration should be made on the basis of the status of this problem as a national one, therefore, requiring macroeconomic regulation, which will be supported by a strong institutional and regulatory framework.

The purpose of the paper is to substantiate the method of reintegration of Ukrainian labor migrants in the context of state migration policy.

Results. Theoretical aspects of reintegration of labor migrants are covered. The content analysis of the legal acts of the President of Ukraine is carried out. A number of significant legal acts that have or can have a significant impact on state migration policy are characterized. The peculiarities of the functioning of the central executive body, which implements the state policy in the sphere of migration, and the recent changes in determining the range of subjects of formation and implementation of the state policy in the sphere of labor migration are analyzed. The importance of regulating the issue of investments earned during the emigration of funds into the national economy is substantiated.

Conclusion. According to the conducted research, the method of reintegration of Ukrainian labor migrants in the context of the state migration policy is formed under the influence of debates about the factors, directions and forms of support of the respective processes by the state authorities. We believe that the main disadvantage of reintegration institutional support is the lack of a unified approach to the role and importance of repatriates for the sustainable development of the national economy. In our opinion, this approach should be consolidated in the form of the Law of Ukraine with a clear definition of the subjects of assistance to repatriation and reintegration of labor migrants, as well as to strengthen with additional measures of informational, organizational character, tax privileges for investing the money earned abroad for search, development of employers of skilled migrant workers returning to Ukraine.

Ключові слова: рееміграція, репатріація, реадаптація, реінтеграція, трудова міграція, інституційне забезпечення, методика, державна міграційна політика

Ключевые слова: реэмиграция, репатриация, реадаптация, реинтеграция, трудовая миграция, институциональное обеспечение, методика, государственная миграционная политика

Keywords: re-emigration, repatriation, readaptation, reintegration, labor migration, institutional support, methodology, state migration policy

ВСТУП

Реінтеграція трудових мігрантів – це відновлення та прискорений розвиток зв'язків особи та соціуму,

економічної і культурної систем, відновлення впливу особи на соціально-економічні, соціально-культурні та політичні процеси і явища, посилення участі у про-

цесах сталого розвитку на засадах привнесення елементів економічної культури країни попередньої міграції.

Методичні підстави вдосконалення механізмів реінтеграції трудових мігрантів слід оцінювати, виходячи з наявного політико-правового забезпечення. Проблема трудової міграції наразі набула загальнодержавного масштабу, що виводить її вирішення з меж впливовості будь-якої організації, кластеру чи окремого органу державної влади. Формування стратегії регулювання трудової міграції слід здійснювати виходячи зі статусу цієї проблеми як загальнонаціональної, отже, такої, що вимагає макроекономічного врегулювання, що опирається на міцний інституційний та нормативно-правовий фундамент.

МЕТА роботи полягає в обґрунтуванні методики реінтеграції українських трудових мігрантів у контексті державної міграційної політики.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методика дослідження сформована у рамках теорій трудової міграції та інституційного забезпечення міграційних процесів, а також концепції реінтеграції трудових мігрантів. У дослідженні використано методи критичного аналізу наукових джерел та контент-аналізу і порівняльного нормативно-правових актів.

Джерельною базою дослідження є, наукові праці українських вчених за напрямком реінтеграції трудових мігрантів, нормативно-правові акти.

РЕЗУЛЬТАТИ

Питання повернення та реінтеграції трудових мігрантів у вітчизняних наукових працях досліджено досить обмежено. Як підкреслює О.М. Колмакова, розробка та впровадження ефективної програми стимулювання рееміграції не викликає сумніву, але з іншого боку, реемігранти, що повернуться і не будуть задіяні на підприємствах можуть спричинити дисбаланс робочої сили на ринку праці і викликати нову хвилю міграції, «виштовхнути» вже існуючих працівників [1, с. 51]. Це наводить на думку про актуальність питання реадаптації реемігрантів.

Л.М. Федоришина, О.І. Шевчук вважають проблеми реадаптації працівників, які повертаються після роботи за кордоном і відвикли від місцевих умов праці та життя одним з основних негативних наслідків міграції населення [2, с. 430-431]. Схожого висновку за результатом дослідження процесів міжнародної міграції доходить І.О. Мостова [3, с. 156]. І.А. Лапшина акцентує на тому, що система заходів державної підтримки мігрантів на регіональному рівні повинна передбачати підтримку мігрантів в процесі повернення і реадаптації [4, с. 99]. Як підкреслюють О.Б. Іванкова-Стецюк, М.Ю. Бондаренко, процес реадаптації є здебільшого процесом довготривалим, який потребує системної послідовної роботи [5, с. 112].

Антропологічне трактування реадаптації трудових мігрантів пропонує Р. Рісна, зазначаючи, що це «повторно здійснювана акліматизація і пристосування до природних та соціальних умов переселенців, які вже раніше проживали у певній етноландшафтній зоні, але потім на короткий чи тривалий час її залишили, а тому перебували в іншому кліматичному та культур-

ному середовищі, нерідко у такому, яке істотно різниться від попереднього» [6, с. 355].

Нині немає одностайної думки стосовно питання репатріації українських емігрантів. Справді, зважаючи на тривалу відсутність єдиної концепції та стратегії повернення емігрантів, відсутність дієвих механізмів їх реадаптації та реінтеграції в українське суспільство, економічних та культурний простір, складно очікувати поживлення цих процесів на політичному рівні у найближчий час.

У своїй інавгураційній промові Президент України В. Зеленський не обійшов стороною питання репатріації мігрантів, наголосивши: «І сьогодні я звертаюсь до всіх українців у світі. Нас 65 млн. Так, не дивуйтесь – нас 65 млн. Тих, кого народила українська земля. Українці в Європі та Азії, у Північній та Південній Америці, в Австралії і в Африці. Я звертаюсь до всіх українців на планеті! Ви нам дуже потрібні. Усім, хто готовий будувати нову, сильну та успішну Україну, я з радістю надам українське громадянство. Ви повинні їхати в Україну не в гості, а додому. Ми чекаємо на вас. Сувенірів з-за кордону не потрібно, привезіть, будь ласка, свої знання, досвід і ментальні цінності» [7]. Аналіз інавгураційних промов попередніх президентів засвідчує наступне. Не звертав уваги на проблематику репатріації ні В. Янукович [8] ні Л. Кучма [9]. Частково торкнувся питання трудової еміграції (але не репатріації) В. Ющенко: «Ви хочете мати роботу і гідну зарплату, вам гірко кидати сім'ю у пошуках роботи закордоном. Ми створимо нові робочі місця. Кожен, хто хоче працювати, отримає роботу і гідну зарплату. Ніщо не обмежуватиме вашу ініціативу, бажання забезпечити достаток родинам. Буде підтриманий кожен, хто дає роботу іншому. Чесна праця буде в пошани» [10].

Як засвідчує контент-аналіз нормативно-правових актів (указів та розпоряджень) Президента України, здійснений шляхом пошуку терміну «міграція» у назві акту за допомогою офіційного ресурсу «Законодавство України» (<https://zakon.rada.gov.ua>), серед понад 40 тис. актів лише 79 присвячено безпосередньо питанням міграції. Водночас більшість з них – організаційні рішення, зокрема, стосовно призначення чи звільнення Голови Державної міграційної служби, надання повноважень стосовно підписання міжнародних угод, створення міграційних комітетів та суб'єктів владних повноважень у сфері міграції [11]. Зрештою, лише 373 документа з понад 237 тис. у базі даних «Законодавство України» мають у назві термін «міграція» (за період 1993-2010 рр.).

Серед значимих нормативно-правових актів (тобто таких, що мають чи можуть мати суттєвий вплив на державну міграційну політику), що були прийняті за останні п'ять років – Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», Розпорядження Кабінету міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження плану заходів стосовно забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей», Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року».

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах міграції (ім.-

міграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції є Державна міграційна служба, діяльність якої регламентується відповідним Положенням [12]. Участь ДМС у формуванні державної міграційної політики проявляється у виконанні завдання внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ відповідних пропозицій. Єдина функція ДМС, що стосується трудової міграції, сформульована у Положенні наступним чином: «бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства».

У вересні 2019 р. винесено Постанову Кабінету Міністрів України (від 11 вересня 2019 р. № 838), що вносить нові зміни у коло суб'єктів формування та виконання державної політики у сфері трудової міграції, зокрема, забезпечує перерозподіл повноважень і функцій центральних органів виконавчої влади [13]. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мін економіки) у редакції загаданої Постанови визначає Мінекономіки головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу. Схоже формулювання зустрічається серед основних завдань Мінекономіки: «забезпечення формування та реалізації... державної політики у сфері праці, зайнятості населення, трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу». Серед переліку функцій зазначено, що Мінекономіки бере участь у проведенні аналізу економічної складової державної міграційної політики; розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції стосовно зайнятості населення, в т.ч. надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, стосовно попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України; виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних робіт з визначення класифікації професій і методики розроблення професійних стандартів, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин. Проте слід визнати, що серед решти 367 функцій, що покладаються на міністерство, питання формування міграційної політики губляться.

В умовах неоднозначного розподілу функцій та повноважень необхідним кроком до розробки методики реінтеграції трудових мігрантів є напрацювання єдиного комплексного структурованого підходу. Відомі спроби систематизувати діяльність органів виконавчої влади за цим напрямком у 2013 р. та 2018 р. шляхом розробки Планів заходів стосовно реалізації Концепції державної міграційної політики (2011 р.) та Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 р. (2017 р.), а також Плану заходів стосовно забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей (2017 р.).

Слід виокремлювати також один з важливих напрямків реінтеграції трудових мігрантів, що стосується інвестицій зароблених протягом еміграції коштів у національну економіку. Особистий добробут трудо-

вого мігранта та членів його сім'ї закономірно є одним з ключових чинників остаточної репатріації, тобто відмови від подальшої трудової міграції, реінтеграції у систему трудових відносин в Україні та, тим самим, нарощування її трудового потенціалу. За цим напрямком державна політика нині зосереджується головню на забезпеченні безпечних умов переказу зароблених в еміграції коштів. Так, Законом України «Про трудову міграцію» встановлено, що держава сприяє створенню трудовим мігрантам умов для здійснення грошових переказів в Україну, зокрема, у частині відкриття кореспондентських рахунків банків України в іноземних банках та проведення консультацій з основними міжнародними системами грошових переказів з метою зменшення комісійної винагороди за здійснення переказу. Не зважаючи на це, на сьогоднішній день відсутні комплексні програми стосовно підтримки інвестиційних рішень трудових мігрантів, а більша частина коштів витрачається на споживання. Наголосимо, що мова про доцільність посилення роботи за цим напрямком велась ще на етапі схвалення Концепції державної міграційної політики, де одним з завдань визначено інформування українських трудових мігрантів та української діаспори про інвестиційні можливості в Україні [14]. Знайшов висвітлення цей напрямок і у Плані заходів стосовно забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей, де одним з завдань стало забезпечення «проведення роз'яснювальної роботи з метою доведення до трудових мігрантів і членів їх сімей інформації про використання міжнародних платіжних систем для переказу коштів на територію України», виконавцем якого мав стати Національний банк України за згодою останнього. Аналіз нормативно-правових актів, що стосуються функціонування НБУ та офіційної Інтернет-сторінки доводить відсутність комплексних заходів стосовно проведення зазначеної роз'яснювальної роботи [15].

Загалом, слід погодитись з О.А. Малиновською, котра наголосила: «Попри усвідомлення, що найбажанішим засобом гальмування депопуляції є поповнення населення за рахунок поверненців, а знання та досвід, зв'язки та кошти мігрантів, які повертаються, можуть бути значним резервом розвитку держави, в Україні наразі не здійснено жодних реальних кроків для досягнення задекларованої цілі стосовно сприяння репатріації мігрантів на Батьківщину. До того ж у науковому середовищі серед державних службовців і ширшої громадськості неодноразово висловлювалися застереження стосовно доцільності політики повернення» [16, с. 74].

ВИСНОВКИ

Як засвідчує проведене дослідження, методика реінтеграції українських трудових мігрантів у контексті державної міграційної політики формується під впливом дискусійних уявлень про чинники, напрямки та форми підтримки відповідних процесів з боку органів державної влади. Вважаємо, що основним недоліком інституційного забезпечення за напрямком реінтеграції є відсутність єдиного підходу стосовно ролі та значення репатріантів для сталого розвитку національної економіки. Такий підхід, на нашу думку, доцільно

закріпити у формі Закону України з чітким визначенням кола суб'єктів сприяння репатріації та реінтеграції трудових мігрантів, а також підсилити додатковими заходами інформаційного, організаційного характеру, податковими пільгами на інвестування зароблених за кордоном коштів, розробці платформ для пошуку роботодавцями кваліфікованих трудових мігрантів, що повертаються до України.

Перспективним напрямком подальших досліджень є визначення чинників ефективності реінтеграції трудових мігрантів.

Список використаних джерел

1. Колмакова О.М. Оцінка та прогнозування розвитку людських ресурсів. *Технологический аудит и резервы производства*. 2013. № 5(3). С. 50-52.
2. Федоришина Л.М., Шевчук О.І. Вплив міграційних процесів в Україні на модернізацію економіки. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 3. С. 427-433
3. Мостова І.О. Зовнішні трудові міграції у довгостроковому соціально-економічному розвитку країн-експортерів. *Демографія та соціальна економіка*. 2015. № 2. С. 153-163.
4. Лапишина І.А. Соціально-економічні наслідки трудової міграції в контексті розвитку. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2013. Вип. 3. С. 91-100.
5. Іванкова-Стецюк О.Б., Бондаренко М.Ю. Порадництво як актуальна форма соціальної роботи з мігрантами та їх родинами. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]*. Сер.: Соціологія. 2012. Т. 177. Вип. 165. С. 109-113.
6. Рісна Р.Р. Трансформації міграційних процесів в Україні та заходи адаптації трудових реемігрантів. *Транснаціональні сім'ї як наслідок української трудової еміграції: проблеми та шляхи їх розв'язання: Збірник доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (22 березня 2012 р., м. Львів)*. Львів: Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2012. С. 352-359.
7. Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>
8. Інавгураційна промова Президента України Януковича: повний текст. URL: <http://news.bigmir.net/ukraine/248798>
9. Друга промова Президента Кучми під час церемонії інавгурації. URL: <https://bit.ly/2XWbY1g>
10. Промова Президента Юценка під час церемонії інавгурації. URL: <https://bit.ly/2Ov6uYd>
11. Результат пошуку (запит #1570264942943490). Параметри пошуку: Список: Документи видавника (Президент України); Слова в назві: знайти "+мігра*"; URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1570264942943490/page>
12. Про Державну міграційну службу України: Положення від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення 28.08.2019).
13. Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства: Постанова КМУ від 11 вересня 2019 р. № 838. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>
14. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>
15. Результати пошуку терміну «мігрант» на офіційній

сторінці Національного банку України. URL: <https://bit.ly/2R0WdVl>

16. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К.: НІСД, 2018. 472 с.

References

1. Kolmakova O. Evaluation and forecasting of human resources development. *Technological audit and production reserves*. 2013. № 5(3). pp. 50-52. (in Ukrainian)
2. Fedorishina L., Shevchuk O. Influence of migration processes in Ukraine on modernization of economy. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 2013. Issue 3. pp. 427-433 (in Ukrainian)
3. Mostova I. External labor migration in the long-term socio-economic development of exporting countries. *Demography and the social economy*. 2015. № 2. pp. 153-163. (in Ukrainian)
4. Lapshina I. Socio-economic consequences of labor migration in the context of development. *Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*. 2013. Issue. 3. pp. 91-100. (in Ukrainian)
5. Ivankova-Stetsyuk O., Bondarenko M. Advocacy as a topical form of social work with migrants and their families. *Scientific Papers [of Petro Mohyla Black Sea State University]*. Series: Sociology. 2012. Vol. 177. Issue. 165. pp. 109-113. (in Ukrainian)
6. Rysna R. Transformations of migration processes in Ukraine and measures of adaptation of labor reemigrants. *Transnational Families as a Consequence of Ukrainian Emigration: Problems and Ways to Solve It: proceedings of the International Scientific and Practical Conference (March 22, 2012, Lviv)*. Lviv: NU "Lviv Polytechnic", 2012. pp. 352-359. (in Ukrainian)
7. Inaugural Address by President of Ukraine Volodymyr Zelenskyi. URL: <https://www.president.gov.ua/news/inavguratsionna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489> (in Ukrainian)
8. Inaugural Address by President of Ukraine V. Yanukovich's. URL: <http://news.bigmir.net/ukraine/248798> (in Ukrainian)
9. Inaugural Address by President of Ukraine L. Kuchma (second speech during the inauguration ceremony). URL: <https://bit.ly/2XWbY1g> (in Ukrainian)
10. Inaugural Address by President of Ukraine V. Yushchenko. URL: <https://bit.ly/2Ov6uYd> (in Ukrainian)
11. Search result (request # 1570264942943490). Search parameters: List: Publisher's documents (President of Ukraine); Words in the title: find "+ migra *". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1570264942943490/page> (in Ukrainian)
12. On the State Migration Service of Ukraine: Regulation No. 360 of August 20, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (in Ukrainian)
13. On Ministry of Economy, Trade and Agriculture Issues: CMU Resolution No. 838 of September 11, 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF> (in Ukrainian)
14. On the Concept of State Migration Policy: Presidential Decree of May 30, 2011 No. 622/2011. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011> (in Ukrainian)
15. Search results for "migrant" on the official site of the National Bank of Ukraine. URL: <https://bit.ly/2R0WdVl> (in Ukrainian)
16. Malinowska O. Migration Policy: Global Context and Ukrainian Realities: monograph. Kyiv: NISS, 2018. 472 p. (in Ukrainian)