

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 314.74:351/354

Д. В. Пімахова

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНИХ СЛУЖБ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Дослідження присвячене вивченню світового досвіду інституціонального розвитку міграційних служб на прикладі Великої Британії, Німеччини, США, Японії та Філіппін. Встановлено, що в світі є різні види міграційних служб, серед яких можна виділити централізовані, фрагментарні та змішані. Зазначається, що особливості розвитку органів, що регулюють міграційні процеси, продиктовані історичними, географічними та політичними особливостями різних держав. Здійснено висновок, що зростання міжнародних міграційних потоків вимагає реалізації комплексного підходу, який має на меті об'єднання низки органів в одному, а також створення міжвідомчих організацій та розробку механізмів ефективного міжвідомчого співробітництва. Наведений зарубіжний досвід може бути корисний для вдосконалення державного управління інституціональним розвитком міграційних служб в Україні.

Ключові слова: міграція, міграційні служби, інституціональний розвиток, Великобританія, Німеччина, США, Японія, Філіппіни, державне управління.

Постановка проблеми. Регулювання міграційних процесів здійснюється уповноваженими на те державними міграційними службами, які в різних країнах мають неоднаковий ступінь централізації та незалежності складових елементів, характеризуються наявністю чи відсутністю єдиного центру та координуючих органів. Наявна різноманітність зумовлена географічним положенням, історичним складником та особливостями міграційних потоків і міграційної політики кожної з держав.

Для удосконалення інституціонального розвитку державної міграційної служби України та формулювання пропозицій щодо покращення її діяльності в умовах глобалізаційних процесів і оптимізації державної служби зарубіжний досвід є цікавим і може бути корисний, для чого має бути ретельно вивчений.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різноманітні питання інституціонального забезпечення міграційних процесів загалом непогано

висвітлені в останніх публікаціях. У зв'язку з цим можна відзначити, зокрема, публікації І. Горбачової [1], О. Лошенко [2], В. Онищук [3], У. Садової [4], К. Шиманської [5], М. Ярмистого [6].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте вітчизняних наукових пошуків, присвячених дослідженням щодо інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах та можливості його використання в Україні, є дуже мало. У зв'язку з цим можна зазначити лише статтю В. Євдокимова, в якій висвітлюється інституційний базис управління міжнародними міграціями в окремих європейських країнах [7]. Відтак ця тематика залишається малодослідженою у вітчизняній науці, а особливо в державному управлінні, що підтверджує актуальність наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою статті є вивчення досвіду інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Огляд інституціонального розвитку міграційних служб у зарубіжних країнах розпочнемо з європейських країн.

Досвід **Великобританії** в галузі регулювання міграційних відносин є особливо цікавим для наукового вивчення. До органів, залучених в справі міграції у Великобританії, відносяться: Парламент, Уряд, Прикордонне агентство Великобританії, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство у закордонних справах і справах Співдружності, Управління уповноваженого у справах міграційної служби, Трибунал з питань міграційних послуг, Трибунал з питань надання притулку та імміграції, Відомство з митних доходів.

Оскільки у Великобританії система контролю міграційних відносин тривалий час мала децентралізований характер, цікавими є питання взаємодії суб'єктів міграційних відносин за допомогою їх інтеграції. Різноманіття різного роду правових інструментів і керованих ними організаційних структур призвело до необхідності упорядкування та об'єднання наявних ресурсів.

У 2008 р. була здійснена спроба вирішити проблему фрагментованого підходу до міграційного контролю за допомогою створення Прикордонного агентства Великобританії. Стратегія національної безпеки Великобританії [8] розглядає сильні кордони як необхідну умову захисту від тероризму, злочинності й нелегальної імміграції та орієнтує на створення сучасної, заснованої на останніх досягненнях науки системи прикордонного контролю. Саме тому назва ключового міграційного органу Великобританії містить термін «кордон», а не «міграція», як у більшості інших країн.

Прикордонне агентство Великобританії розпочало роботу в квітні 2008 р. після злиття Агентства з проблем кордонів та імміграції, візового центру та Митної служби Великобританії. Робота агентства ведеться за трьома основними напрямками: управління зовнішніми питаннями, включаючи видачу віз на закордонних територіях, охорона кордонів, а також видача паспортів, митний та імміграційний контроль. Багато співробітників працюють не на території Великобританії, а в інших країнах. Керівник служби несе відповідальність перед міністром внутрішніх справ з усіх питань, крім тих, що пов'язані з митними злочинами.

Прикордонне агентство позиціонується як структура з надання послуг і входить до Мі-

ністерства внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ забезпечує дотримання прав і виконання обов'язків іноземцями, які перебувають у Великобританії на законних підставах, встановлює правила щодо різних категорій іноземців, що перебувають на території держави, несе відповідальність за дотримання чинного в цій сфері законодавства. Міністр внутрішніх справ наділений значними компетенціями у сфері міграційних відносин: він уповноважений видавати загальнообов'язкові правила з будь-яких питань, що стосуються прав і обов'язків мігрантів, а також посадових осіб, що мають повноваження у сфері міграції.

З прийняттям Закону про кордони, громадянство та імміграцію була введена посада Головного інспектора прикордонного агентства та визначено об'єкти його нагляду: співробітники митниці; співробітники з імміграційних питань; керівник Відомства з митних доходів. Інспектор готує щорічний письмовий звіт міністра щодо проблем діяльності Агентства, випадків порушення прав мігрантів, а також узагальнює досвід зарубіжних країн у цій галузі.

Міністру внутрішніх справ підзвітне Управління уповноваженого у справах міграційної служби, яке є незалежним позавідомчим державним органом. Управління фінансується Прикордонним агентством Великобританії та звітує про свою діяльність перед Парламентом. Основні напрями роботи Уповноваженого такі: координація роботи осіб, які здійснюють правове обслуговування й консультування з питань міграції; підготовка Кодексу кваліфікаційних стандартів для зазначених вище осіб; робота зі скаргами на осіб, які здійснюють консультування з питань міграції; переслідування порушників закону; нагляд за регулюванням діяльності посадових осіб. Основною функцією Уповноваженого є контроль-наглядова діяльність, спрямована на запобігання порушенням прав мігрантів та їх захист. Однак рішення Уповноваженого не є остаточними і можуть бути переглянуті Трибуналом з питань міграційних послуг, що відноситься до Міністерства юстиції Великобританії.

Трибунал з питань міграційних послуг функціонує в Службі трибуналів Міністерства юстиції, в ньому відбуваються слухання апеляції на рішення Управління Уповноваженого з міграційної служби і розглядаються дисциплінарні стягнення щодо консультантів з надання імміграційних послуг, накладені Уповноваженим.

З 2010 р. Трибунал приєднаний до Загальної регуляційної палати.

Функцією Трибуналу з питань надання притулку та імміграції є розгляд апеляцій на рішення Міністерства внутрішніх справ з питань біженців, імміграції та громадянства (спірні питання з надання притулку, в'їзду, перебування, депортації). До нього входять як імміграційні судді, так і особи без юридичної освіти, які призначаються Лордом-канцлером. Законом про трибунали, суди і правозастосування він був розділений на дві палати [9].

Міністерство у закордонних справах і справах Співдружності відстоює інтереси британських підданих за кордоном та іноземців у Великобританії, розробляє політику візового режиму.

Німеччина. До організаційних структур, діяльність яких так чи інакше пов'язана з міграцією, в Німеччині можна віднести: Федеральний парламент, Уряд країни, Федеральне міністерство внутрішніх справ, Федеральну службу з міграції та проблем біженців, Федеральну поліцію, Федеральне відомство з охорони конституції, Міністерство закордонних справ, Федеральне міністерство з питань зайнятості та соціального розвитку, Уповноваженого федерального уряду з питань міграції, біженців та інтеграції, Федеральне міністерство у справах сім'ї, пенсіонерів, жінок та молоді, Федерального уповноваженого у справах репатріантів, Раду з питань репатріації. На рівні територіальних структурних утворень питаннями міграції займаються Земельні відомства у справах іноземців [10, с. 125].

Згідно зі ст. 73 Основного закону Німеччини [11] виключну законодавчу компетенцію в питаннях міграції має Федеральний парламент – Бундестаг – вищий законодавчий орган Німеччини, що видає закони у сфері міграційних відносин. У регулюванні міграційних процесів задіяні також Уряд країни та федеральні органи виконавчої влади.

Уряд бере участь у нормотворчому процесі й наділяється правом видання підзаконних нормативних актів. До актів Уряду відносяться постанови (правові приписи), що мають законодавчу силу й адміністративні приписи у вигляді директив та інструкцій.

Безпосереднє виконання правових норм, що містяться в законах і підзаконних актах, покладено на інші органи виконавчої влади, між якими, незважаючи на спільність цілей і завдань, є значні відмінності.

Ключовими органами, що забезпечують проведення міграційної політики держави, є Феде-

ральне міністерство внутрішніх справ та підвідомча йому Федеральна служба з міграції та проблем біженців.

До повноважень міграційного управління міністерства внутрішніх справ відносяться розробка законодавства, що закріплює правовий статус іноземців, питання надання притулку, а також гармонізація з європейським законодавством у цій галузі. Міграційне управління також розробляє законодавство, пов'язане з прийомом біженців, репатріантів, вимушених переселенців, працює з національними меншинами, підтримує етнічних німців за кордоном.

Робота міграційного управління ведеться за двома основними напрямками, що реалізуються підуправліннями. Підуправління М1 відає питаннями імміграції, інтеграції, надання притулку, гармонізації з європейським законодавством. Підуправління М2 – питаннями репатріації, національних меншин, громадянства й натуралізації. Міграційне управління курує Федеральну службу з міграції та проблем біженців, включаючи Центральний реєстр іноземців, а також Управління III Федерального адміністративного відомства в частині, що стосується прийому репатріантів.

Завдання Федерального служби з міграції та проблем біженців закріплені в статті 75 Закону про міграцію [12]. До них, зокрема, відносяться: акумуляція даних про мігрантів і надання їх іншим відомствам; розробка інтеграційних курсів для репатріантів та іноземців; проведення наукових досліджень з метою вдосконалення контролю над міграційними процесами; співпраця з державами-членами ЄС з міграційних питань; прийом і розгляд клопотань на отримання статусу біженця; розподіл по землях осіб, допущених в країну з гуманітарних або політичних мотивів, а також осіб, які перетнули кордон незаконно; координація передачі інформації про осіб, які можуть становити загрозу безпеці країни, а також аналіз результатів роботи федеральних органів влади, зокрема, Федеральної поліції і Федерального відомства з охорони Конституції.

Організаційно ця Федеральна служба формується в складі 22 філій і спеціальних (експертних) управлінь у Кельні, Вюрцбурзі, Дортмунді й Берліні, об'єднаних загальним керівництвом. Центральний апарат служби знаходиться в Нюрнберзі. У структурі федеральної служби з міграції та проблем біженців виділяються п'ять управлінь, чотири з них наділені

функціями в сфері міграції, інтеграції, проблем біженців, одне управління виконує адміністративні й організаційні функції, здійснює координацію інтеграції, реалізацію завдань у сфері міграції. Особливістю Управління, що відповідає за роботу з біженцями, є його децентралізований характер. Управління включає розташовані в різних Землях філії, що є одночасно регіональними пунктами інтеграції.

Ще одним федеральним органом виконавчої влади, діяльність якого пов'язана з регулюванням міграційних процесів у ФРН, є Міністерство закордонних справ. Міністерство несе відповідальність за підтримання відносин з іншими державами, міжнародними та наднаціональними організаціями. Це завдання закріплене в ст. 32 Основного закону Німеччини. Крім зовнішніх відносин на державному рівні, Міністерство займається також питаннями, пов'язаними з міграційним правом, перетином кордону, проблемами біженців.

У зв'язку зі збільшенням кількості етнічних репатріантів, ще у 1988 р. федеральний уряд Німеччини прийняв рішення про заснування посади Федерального уповноваженого у справах репатріантів. Нині до обов'язків уповноваженого входить координація всіх пов'язаних з репатріацією заходів, що проводяться Федеральним урядом, допомога німецьким меншинам за кордоном, офіційне представництво в справах, пов'язаних з цим питанням, просування інтеграції; вирішення питань національних меншин на території Німеччини.

Також у Федеральному міністерстві внутрішніх справ працює консультативна Рада з питань репатріації. До її структури входять представники Земель, товариств переміщених осіб, церковних, комплексних муніципальних організацій, програм соціальної допомоги та провідних організацій роботодавців і працівників. Метою діяльності цієї Ради є надання консультацій Федеральному уряду з питань прийому та інтеграції етнічних німецьких репатріантів.

Судові органи Німеччини також мають відношення до міграційних питань. Скарги іноземців можуть бути оскаржені в адміністративних судах Земель. У разі винесення рішення на користь позивача рішення суду направляється в Федеральну службу міграції й проблем біженців та в Управління у справах іноземців. Адміністративний суд розглядає заяви мігрантів, предметом яких є порушення їхніх прав з боку державних органів. Він приймає одне з таких

рішень: про надання статусу біженця, встановлення передумов для незастосування депортації, про припинення судочинства за наявності заяви, припинення справи в разі неявки особи, рішення про задоволення позову.

На практиці одним з найбільш важливих органів для іноземців, які перебувають на території Німеччини, є Земельні відомства у справах іноземців. Це органи, до компетенції яких входить прийняття рішень, пов'язаних з видачею дозволів на проживання, віз і паспортів відповідно до приписів Закону про міграцію та інших законів і підзаконних актів, що забезпечують режим перебування іноземців на території Німеччини.

США. Свої особливості регулювання міграційних відносин мають Сполучені Штати Америки. Основний з них – концентрація в США всіх правоохоронних функцій в одному відомстві – Міністерстві внутрішньої безпеки. Це дає змогу проводити більш ефективно роботу, спрямовану на боротьбу з незаконною міграцією.

Відповідно до Закону про внутрішню безпеку [13] в Міністерстві об'єднані як функції з контролю й нагляду за всіма тими, хто прибуває на територію країни, так і функції з протидії незаконній міграції, зокрема виявлення, припинення та ведення розслідувань у справах про порушення у міграційній сфері.

У структурі Міністерства внутрішньої безпеки функціонують органи й служби, серед яких можна виділити такі: Служба громадянства та імміграції, Служба з виконання імміграційних і митних законів, Митно-прикордонна служба, Берегова охорона, Федеральна служба безпеки, Управління головного інспектора.

Служба громадянства та імміграції США – державна установа, що займається питаннями законної імміграції. Забезпечення прав мігрантів за допомогою надання необхідної інформації і підтримки на всіх етапах переселення до Сполучених Штатів – основна мета її діяльності. До сфери діяльності служби відносяться вирішення питань, пов'язаних з отриманням віз, натуралізацією, отриманням статусу біженця або статусу особи, що шукає притулок, прийняття рішень судового характеру, а також надання державних послуг у сфері міграції, прийняття рішень про допомогу, розгляд скарг осіб, що клопочуть про отримання притулку, видача документів для працевлаштування осіб, які не є іммігрантами, надання статусу постійного жителя.

Сфера забезпечення безпеки державних кордонів відноситься у США до компетенції митно-прикордонної служби. Митно-прикордонна служба – це комплексний підрозділ у структурі міністерства, що здійснює захист національних кордонів з метою запобігання контрабанди та припинення терористичної діяльності без шкоди для законних міграційних потоків. Її співробітники несуть відповідальність за безпеку сухопутних та водних кордонів держави й поділяють відповідальність щодо охорони морських кордонів з Береговою охороною.

Атестовані співробітники служби забезпечують безпеку на пунктах пропуску через державний кордон, запобігають незаконному в'їзду осіб на територію США і контрабанді на шляхах проходження від пунктів пропуску. Функції працівників служби такі: затримання осіб, які намагаються незаконно проникнути на територію Сполучених Штатів; конфіскація наркотиків і боротьба з іншими видами контрабанди; санітарно-епідеміологічний контроль.

Частина повноважень Служби імміграції та натуралізації передана Службі з виконання імміграційних та митних законів США. Остання являє собою найбільший слідчий орган Міністерства, покликана забезпечувати реалізацію імміграційного та митного законодавства в межах країни.

До компетенцій служби відносяться: імміграційні та митні розслідування; забезпечення захисту повітряних і морських кордонів; забезпечення безпеки навколишнього середовища; операції із затримання, транспортування та спостереження за іноземцями-нелегалами; збір, аналіз і поширення відомостей з питань імміграції та митниці для більш ефективного планування діяльності. Загалом служба виконує функції в таких основних напрямках діяльності: ідентифікація, затримання і видалення з території країни незаконних мігрантів; розвідка; розслідування і міжнародна діяльність з координації розслідувань.

Важливу роль у галузі правоохоронної діяльності загалом і стосовно питань міграції відіграє також Федеральна служба безпеки, що входить до складу Директорату національного захисту і програм Міністерства внутрішньої безпеки і розглядається як федеральна поліція. Її юрисдикція поширюється на всю країну і може бути пов'язана із забезпеченням безпеки заходів, ліквідацією наслідків природних катаклізмів, терористичних загроз на території США. Основним

завданням служби є забезпечення безпечних умов функціонування інших державних органів.

Важливе місце в регулюванні міграційних процесів у США займає судова влада. Для цього до Міністерства юстиції входить Виконавчий комітет щодо перегляду питань міграції імміграційними суддями. Комітет розглядає справи, пов'язані з порушенням міграційного законодавства. Будучи уповноваженим на те міністром юстиції, він відповідає за тлумачення і виконання федерального міграційного законодавства під час судового засідання, перегляду справи в апеляційному порядку й адміністративного слухання справи. До складу комітету входить Управління головного судді з питань імміграції, що регулює діяльність численних імміграційних судів Сполучених Штатів; Рада з перегляду справ в апеляційному порядку та Управління начальника з адміністративних слухань, що розглядає спірні питання працевлаштування іммігрантів.

Розглянемо далі інституціональний розвиток міграційних служб у кількох країнах Азії.

Японія. Державне регулювання міграції в Японії здійснюється Міністерством закордонних справ, Імміграційною службою Міністерства юстиції та Міністерством праці. Вирішення питань в'їзду іноземних громадян на роботу лежить у компетенції Департаменту з консульських та імміграційних питань МЗС Японії. Найважливішим напрямом його діяльності є видача віз на короткострокове й тривале перебування зі статусом працевлаштування, які видаються в японських дипломатичних та консульських представництвах за кордоном відповідно до заявленої мети поїздки.

Імміграційна служба Японії була заснована в 1947 р. як один з підрозділів Міністерства юстиції, в чій обов'язки входять перевірка легальності в'їзду-виїзду з країни, встановлення статусу перебування іноземних громадян, контроль за його дотриманням, реєстрація іноземців, депортація порушників імміграційного законодавства та деякі інші функції.

Керівним органом служби є Імміграційний департамент Міністерства юстиції, який має шість відділів (загальний, політичний, контролю за виїздом і дотриманням статусів, слідчий, депортації, реєстрації) та секцію з питань біженців. Імміграційному департаменту Мін'юсту (як центральному органу) підпорядковані 8 регіональних департаментів імміграції в найбільших містах країни: Токіо, Осака, Нагоя, Фукуока, Хіросіма, Сендай, Саппоро і Такамацу.

До функцій регіональних департаментів входять контроль за в'їздом-виїздом, перебуванням іноземців в Японії і питання, пов'язані з визнанням статусу біженця. У кожному департаменті, як правило, є відділи: кадрів, загальний, фінансовий, контролю за в'їздом-виїздом, перебуванням різних категорій іноземців-бізнесменів, студентів, діячів мистецтва та ін., слідчий, реєстрації, примусовий. Регіональні департаменти контролюють діяльність своїх відділень на місцях, розташованих у всіх великих морських і повітряних портах. Крім цього, в Японії є три імміграційні центри, призначені для утримання іноземних громадян, що підлягають висилці з країни: в префектурах Нагасакі, Осака, Ібаракі.

Філіппіни. Реагуючи на масштабний відтік філіппінських робітників до інших країн Близького Сходу, уряд Філіппін здійснює активну політику в управлінні трудовою міграцією. Нині в управлінні трудовою міграцією задіяні багато державних і приватних структур країни – поліція, банки, навчальні заклади, рекрутські структури, різні державні відомства.

Однак головним інститутом, відповідальним за проведення міграційної політики, є міністерство праці та зайнятості, а також дві структури, що перебувають в його підпорядкуванні – Філіппінське Управління по роботі за кордоном, основною функцією якого є розвиток ринку зайнятості та розміщення трудових мігрантів за кордоном, регулювання індустрії найму за допомогою введення системи ліцензування та моніторингу рекрутських структур, і Управління соціального забезпечення робітників за кордоном, яке вирішує питання, пов'язані із захистом прав трудових мігрантів та їх соціальним забезпеченням.

Філіппіни у проведенні своєї міграційної політики змушені, з одного боку, розширювати ринок зайнятості для своїх робітників, які виїжджають на заробітки за кордон, з іншого боку, захищати їхні права та інтереси. Ці двоякі цілі міграційної політики відображаються в діяльності філіппінських державних структур, задіяних у цій сфері.

Філіппінське Управління по роботі за кордоном призначено для підтримки і розвитку програм зайнятості за кордоном і захисту прав робітників-мігрантів. Воно є основною регуляторною структурою, що керує процесом трудової зайнятості за кордоном. До функціональних обов'язків Управління входить вирішення численних питань, починаючи від перевірки контрактів найму, до реагування на запити фі-

ліппінських мігрантів про надання їм допомоги за кордоном. Це можуть бути і скарги на рекрутську агенцію, що стягує занадто велику плату за послуги, і прохання про надання допомоги в поверненні на батьківщину в разі хвороби, або звернення за отриманням правового захисту мігранта, обвинуваченого в скоєнні злочину в приймаючій країні та ін.

До кола завдань структури входить: ліцензування рекрутських агенцій і контроль над ними, акредитація іноземних роботодавців та оцінка їх пропозицій щодо найму, перевірка контрактів найму на предмет їх відповідності мінімальним стандартам, винесення рішень щодо спорів за контрактами найму, реєстрація робочих, які виїжджають на заробітки за кордон, підготовка необхідних документів, проведення програм з боротьби з нелегальним рекрутингом, організація брифінгів для від'їжджаючих працівників, вивчення ринку зайнятості для філіппінських трудових мігрантів, формування стандартів з рекрутства та найму, надання правового й соціального захисту мігрантів, які потрапили в скрутне становище [14]. Управління також займається вирішенням спірних питань, що виникають між працівником та агентом чи роботодавцем.

Приватні рекрутські агенції несуть колективну з іноземними роботодавцями відповідальність за деталі контракту, що є умовою отримання ліцензії на діяльність. Вони несуть відповідальність за невиконання роботодавцем своїх зобов'язань перед трудовим мігрантом. А в ситуації кризи, що вимагає масової репатріації філіппінських мігрантів, рекрутські агентства беруть на себе відповідальність щодо покриття пов'язаних з цим витрат.

Управління по роботі за кордоном здійснює постійний моніторинг діяльності ліцензованих рекрутських агентств. Аналогічну політику проводить Управління щодо іноземних роботодавців. Переможцям перевірки щорічно присуджується президентська премія. Ті ж з них, хто проявив себе з негативного боку і запропонував погані контракти, заносяться в чорний список. Всі іноземні роботодавці зобов'язані пройти акредитацію при Управлінні по роботі за кордоном. Наданий стандартний договір найму має відповідати законодавству в приймаючій країні та на Філіппінах і ґрунтуватися на мінімальних трудових стандартах.

Весь процес трудової міграції від підготовки до від'їзду до повернення на батьківщину чітко

налагоджений завдяки координації діяльності державного управління з рекрутськими агенціями та іншими державними структурами, включаючи міністерства закордонних справ і праці.

Важливим компонентом проведеної міграційної політики є реалізація інформаційно-освітніх програм, призначених для осіб, які бажають виїхати на заробітки за кордон. Обов'язковим для них є відвідування одноденного семінару, на якому дається інформація про необхідну документацію, роз'яснюються права й обов'язки в рамках договору найму, розповідається про те, чого можна очікувати після прибуття в країну, куди слід звертатися з питань здоров'я та соціального захисту, даються консультації щодо переказу грошових коштів. Ці семінари проводяться структурами, акредитованими при Управлінні соціального забезпечення трудових мігрантів.

Ще однією структурою в рамках міністерства праці і зайнятості, відповідальною за проведення міграційної політики, є Управління соціальним забезпеченням трудових мігрантів, що керує трастовим фондом, який формується за рахунок коштів, що надходять у вигляді внесків від трудових мігрантів. Кожен працівник, зареєстрований в Управлінні по роботі за кордоном, має стати членом Управління соціального забезпечення трудових мігрантів і внести до фонду одноразову плату в розмірі 25 дол. Платежі до фонду і прибуток від інвестицій забезпечують державу ресурсами, необхідними для покриття непередбачених витрат, пов'язаних з перебуванням філіппінських трудових мігрантів за кордоном.

Членство у фонді соціального забезпечення дає можливість трудовому мігранту отримати кредити на виїзд за кордон, на придбання медичної страховки, на покриття витрат зі страхування життя, а також кошти на навчання та на реінтеграцію, а також позик на розвиток бізнесу. Управління соціального захисту трудових мігрантів надає консультації та проводить навчання трудових мігрантів, а також допомагає дрібним і середнім підприємцям отримати необхідну підготовку для розвитку свого бізнесу.

Фонд фінансує діяльність структур щодо соціального забезпечення робочих мігрантів, створених на місцях, і співробітників при аташе з праці. Найбільшою програмою Управління соціальним захистом трудових мігрантів є управління діяльністю Центрів соціального забезпечення трудових мігрантів, що функціонують при філіппінських місіях у приймаючих країнах. Вони надають широкий спектр послуг:

здійснюють контроль над умовами праці трудових мігрантів і відвідування їх на місці роботи, координують свою діяльність з владою в приймаючій країні для вирішення спірних питань, що виникають, щодо найму трудових мігрантів, надають тимчасове житло робітникам, які потрапили в скрутне становище; здійснюють сприяння в репатріації мігрантів.

Свою діяльність філіппінське Управління по роботі за кордоном здійснює у співпраці з міністерством закордонних справ. Міністерство закордонних справ відіграє важливу роль у вирішенні багатьох питань, що потребують дипломатичного втручання, до яких відноситься співпраця з владою приймаючої країни з питань амністії нелегальних мігрантів; правова допомога трудовим мігрантам, яких звинувачують у скоєнні протиправних дій; відвідування затриманих трудових мігрантів; координація з поліцією приймаючої сторони з питань, пов'язаних із трудовими мігрантами; двосторонні переговори з владою приймаючої країни з трудових питань. Філіппінські посольства надають консалтингову та правову допомогу трудовим мігрантам, перевіряють умови їхньої праці, здійснюють плани репатріації та евакуації в разі війни або конфлікту, сприяють у здійсненні контролю над дією договору найму.

Що стосується міністерства праці й зайнятості, то на нього покладається відповідальність стежити за тим, щоб до робочих мігрантів застосовувалися закони про працю та соціальне забезпечення, що діють за кордоном. У цьому міністерстві всі агенції й структури, пов'язані з вирішенням питань трудової міграції, взаємопов'язані під егідою заступника міністра, що забезпечує координацію їх діяльності.

Загалом Філіппінам удалося створити досить злагоджену державну систему з експорту робочої сили. Найважливіший урок, який впливає із досвіду здійснення міграційної політики в цій країні, – це необхідність налагодження тісної взаємодії між різними державними структурами з тим, щоб забезпечити чіткий розподіл обов'язків в управлінні міграційними процесами.

Досвід Філіппін міг би бути дуже корисним для України, громадяни якої масово виїжджають на заробітки до інших країн, нерідко зазнаючи у роботі за кордоном перешкод та поневірян.

Висновки і пропозиції. Таким чином, у світі наявні різні види міграційних служб, серед яких можна виділити централізовані, фрагментарні

та змішані. Особливості органів, що регулюють міграційні процеси, продиктовані історичними, географічними та політичними особливостями різних держав. Наприклад, Велика Британія (як острівна країна) покладає такі обов'язки на Прикордонне агентство, співробітники якого наділені різноманітними функціями, що пов'язані насамперед із запобіганням порушень у разі потрапляння в країну з-за кордону. У Німеччині, яка перебуває у Шенгенській зоні, значну увагу приділяють не тільки прикордонному контролю, а й здійснюють його на всій території країни. Для цього там є значна кількість органів, що працюють з мігрантами і здійснюють внутрішній контроль.

У Німеччині та Великобританії за здійснення міграційної політики загалом несе відповідальність силовий орган – Міністерство внутрішніх справ. У США, країні традиційної імміграції, міграційні процедури зосереджені у компетенції окремого відомства – Міністерства внутрішньої безпеки, яке здійснює комплексний захист держави від негативних наслідків міграції.

Загалом, зростання міжнародних міграційних потоків вимагає реалізації комплексного підходу, що має на меті об'єднання низки органів в одному, а також створення різного роду міжвідомчих організацій та розробку механізмів ефективного міжвідомчого співробітництва.

Для України, як молодій державі, що перебуває на перетині світових міграційних шляхів, а крім того, має проблему окупованих територій, вимушених переселенців та сусідства з країнами підвищеного ризику, наведений зарубіжний досвід може бути корисний для вдосконалення інституціонального розвитку власних міграційних служб, що становить перспективу подальших досліджень.

Список використаної літератури:

1. Горбачова І. Інституційні регулятори зовнішньої міграційної політики України. Україна: аспекти праці. 2014. № 4. С. 46–51.
2. Лошенко О.В. Моделювання впливу інституціональної складової регулювання міжнародної трудової міграції. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2017. Вип. 1–2. С. 270–279.
3. Онищук В. Інституціональні та правові основи міграційних процесів. Українознавчий альманах. 2014. Вип. 15. С. 60–62.
4. Садова У.Я. Інституційне забезпечення функціонування транскордонного ринку міграційних послуг. / У.Я. Садова, О.В. Махонюк. Регіональна економіка. 2016. № 4. С. 31–38.
5. Шиманська К.В. Розвиток класифікаційного підходу до міжнародної міграції: інституційний підхід. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2017. Вип. 1(1). С. 16–20.
6. Ярмистий М. Політико-адміністративний напрям оптимізації інституціональної системи регулювання міграційної політики. Історико-політичні проблеми сучасного світу. 2015. Т. 31–32. С. 131–136.
7. Євдокимов В.В. Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними міграціями. / В.В. Євдокимов, К.В. Шиманська. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2017. Вип. 3. С. 55–60.
8. The National Security Strategy of the United Kingdom Security in an interdependent world. Cabinet-office. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228539/7291.pdf
9. Tribunals, Courts and Enforcement. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/15/contents>
10. Малиха М.І. Франція та Німеччина в умовах глобалізації: міграційні аспекти розвитку. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності». м. Одеса, 13–14 лют. 2015 р. Одеса, 2015. С. 124–127.
11. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. / Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/gg>
12. Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern. (Zuwanderungsgesetz). URL: https://bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/gesetz-testexte/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1
13. Homeland Security Act of 2002. URL: <https://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>
14. Philip M. Best Practices to Protect Migrants and Manage Migration. University of California. The paper was prepared for the National Conference on Labour Migration on “Effective Labour Migration Management in Thailand: Maximizing Benefits while Upholding the Rights of Migrants and Learning from Good Practices”, organized by the International Organization for Migration, The Ministry of Labour and the National Human Rights Commission of Thailand, June 17, 2009. Bangkok, 2009.

Пимахова Д. В. Институциональное развитие миграционных служб в зарубежных странах: опыт для Украины

Исследование посвящено изучению мирового опыта институционального развития миграционных служб на примере Великобритании, Германии, США, Японии и Филиппин. Установлено, что в мире существуют различные виды миграционных служб, среди которых можно выделить централизованные, фрагментарные и смешанные. Отмечается, что особенности развития органов, регулирующих миграционные процессы, продиктованы историческими, географическими и политическими особенностями разных стран. Сделан вывод, что рост международных миграционных потоков требует реализации комплексного подхода с целью объединения ряда органов в одном, а также создания межведомственных организаций и разработку механизмов эффективного межведомственного сотрудничества. Приведенный зарубежный опыт может быть полезен для совершенствования государственного управления институциональным развитием миграционных служб в Украине.

Ключевые слова: миграция, миграционные службы, институциональное развитие, Великобритания, Германия, США, Япония, Филиппины, государственное управление.

Pimakhova D. V. Institutional development of migration services in foreign countries: experience for Ukraine

The study is devoted to the world experience of the institutional development of migration services on the example of the UK, Germany, USA, Japan and the Philippines. It has been established that in the world there are various types of migration services, among which one can distinguish centralized, fragmented and mixed. It is noted that the development features of the bodies regulating migration processes are dictated by the historical, geographical and political features of different countries. It was concluded that the growth of international migration flows requires the implementation of an integrated approach that aims to unite a number of bodies in one, as well as the creation of interdepartmental organizations and the development of mechanisms for effective interdepartmental cooperation. The given foreign experience can be useful for improving the state management of the institutional development of migration services in Ukraine.

Key words: migration, migration services, institutional development, Great Britain, Germany, USA, Japan, Philippines, state administration.