

*e-mail: victoria.onyshchuk@gmail.com*

**Онищук В.О., аспірант кафедри фінансів ім. С.І. Юрія ТНЕУ**

**МОНІТОРИНГ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ВИДАТКІВ  
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

**Onyshchuk V.O., Postgraduate Student of Department  
of Finance named after S.I. Yuriy, TNEU**

**MONITORING OF SOCIAL EXPENDITURES FINANCING  
OF LOCAL BUDGETS**

Сучасні міграційні тенденції здійснюють неоднозначний вплив на соціально-економічну ситуацію в країні. Саме це й зумовлює необхідність втручання держави у регулювання даних процесів, а також формування необхідної нормативно-правової бази.

Державне управління міграційними процесами здійснюється через відповідний механізм, який охоплює як сукупність взаємоузгоджених методів впливу держави на суспільну життєдіяльність людей, так і низку визначальних принципів. Так, програмно-нормативні, фінансово-економічні, психологічні та зовнішньоекономічні методи дозволяють суб'єкту управління здійснювати свій вплив на керований об'єкт. Крім того, інформаційне, інституційне, інфраструктурне та нормативно-правове забезпечення дозволяє державі повною мірою виконувати покладені на неї функції.

Конкретний нормативно-правовий документ виступає організаційною одиницею нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів. Механізм прийняття даного документу є достатньо складним із точки зору організації його розроблення та процедури затвердження державними структурами, які володіють відповідними повноваженнями. Такими структурами в Україні є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство культури України, Державна міграційна служба України, Рада національної безпеки та оборони України, Державна служба статистики, представницькі органи міжнародних організацій, таких як ООН, Ради Європи, Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці та інших, а також Президент України.

В Україні чинною є низка нормативно-правових документів, які в залежності від юридичної сили можуть бути конституційними, законодав-

чими та підзаконними. З метою оцінки та узагальнення нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів в Україні зведемо їх у наступні групи в залежності від напрямку їх дії та пріоритетності виконання:

- Конституція України;
- законодавство України про міграції загальної дії;
- спеціальне законодавство України про міграції;
- міжнародні правові акти регулювання міграцій [1, с. 325].

До першої групи належить Конституція України, на якій ґрунтується законодавство з регулювання міграційних процесів. Згідно ст. 3 Конституції України «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а це означає, що особа, яка перебуває в статусі мігранта, має право на захист з боку держави. Згідно ст. 12 Конституції України наша держава гарантує захист своїм громадянам, які перебувають за її межами, ст. 24 Основного Закону передбачає рівність конституційних прав і свобод всіх громадян України, незалежно від місця їх перебування [2].

Таким чином, у Конституції України закладені основоположні права і обов'язки громадян України, громадян інших держав та осіб без громадянства на можливість міграції за відповідними напрямками, дотримуючись при цьому норм чинного законодавства держави та міжнародного права [2].

До другої групи нормативно-правових актів відносять документи, що регулюють міграційні та інші суспільні процеси, які, власне, й стимулюють до міграцій. Такі нормативно-правові акти групують за наступними напрямками:

- нормативно-правові акти, які визначають основи громадянства в країні (Закон України «Про громадянство України»);
- нормативно-правові акти, які визначають основи здійснення соціодемографічної політики в країні (Кодекс законів про працю України, Стратегія демографічного розвитку в період до 2015 р.) [1, с.325].

Третя група нормативно-правових документів передбачає законодавство України про міграції, яке визначає основні положення безпосередньо щодо міграційних процесів, у тому числі за конкретними їх наслідками. До даної групи відносять нормативно-правові акти, котрі умовно поділяються на:

– нормативно-правові акти, які визначають основи здійснення державної міграційної політики (наприклад, Закон України «Про імміграцію», Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

– нормативно-правові акти, які визначають конкретні заходи в рамках державної міграційної політики, у тому числі з передбаченням їх фінансування та контролю за використанням коштів (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інформаційного забезпечення реалізації державної міграційної політики на 2011–2012 рр.»)

– нормативно-правові акти, які визначають процедурні питання щодо перетину державного кордону громадянами країни, а також гарантують збереження майна, коштів, цінних паперів та інших цінностей, що належать їм на правах приватної власності (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України», Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» від 21.01.1994 №3857-ХІІ за останньою редакцією від 05.12.2013);

– нормативно-правові акти, які регламентують створення (ліквідацію) відповідних організаційних структур, що здійснюють реалізацію державної міграційної політики, їх статус і повноваження (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Ради з питань трудової міграції громадян України при Кабінеті Міністрів України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань міграції») [1, с. 326].

Важливою віхою в розвитку міграційного законодавства України стало затвердження Концепції державної міграційної політики. Вона визначає стратегічні цілі, завдання, механізми, принципи й стандарти щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері державної міграційної політики України. До її прийняття не було комплексного документа, що визначав би всі перелічені напрями, заходи, принципи, на яких має ґрунтуватися державна міграційна політика [3, с.17].

Оскільки міграційні процеси носять глобальних характер, вони зумовлюють необхідність міжнародного співробітництва в даній сфері. Тому четверту групу нормативно-правових документів становлять міжнародні правові акти регулювання міграції. При цьому такі документи

можуть стосуватись міграційних процесів безпосередньо ( через прямий вплив) або опосередковано (через регулювання ринків праці, умов праці, соціального захисту тощо) та передбачати співпрацю на загальнодержавному рівні (в концептуальному плані), окремими територіями (наприклад, в рамках транскордонного співробітництва) чи конкретними організаційними структурами (наприклад, міністерствами праці та соціальної політики відповідних країн). Міжнародні документи затверджуються нормативно-правовими актами на загальнодержавному рівні, набуваючи таким чином юридичної сили. До таких документів відносять:

– нормативно-правові документи (закони, постанови, розпорядження, накази, протоколи) про ратифікацію відповідних двосторонніх угод про співпрацю в сфері соціальної (у тому числі міграційної) політики ( Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці», Закон України «Про ратифікацію Договору між Україною та Чеською Республікою про соціальне забезпечення»);

– нормативно-правові документи (закони, постанови, розпорядження, накази, протоколи) про ратифікацію відповідних багатосторонніх угод, зокрема в рамках інтеграційних об'єднань, про співпрацю в сфері соціальної (у тому числі міграційної) політики (Закон України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб», Закон України « Про прийняття Статуту Міжнародної організації з міграції та Змін до Статуту»);

– угоди між конкретними державними структурами різних країн та міжнародними організаціями про співпрацю ( наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2008–2011 рр., Угода між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Міжнародною організацією з міграції про співробітництво);

– міжнародні заяви, протоколи ( Заява голів держав-учасниць Співдружності Незалежних держав про активізацію співпраці щодо боротьби з незаконною міграцією, Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності);

– декларації (Загальна декларація прав людини, Декларація Міжнародної організації праці основних принципів та прав у світі праці);

– міжнародні конвенції, хартії (Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенція про статус біженців, Європейська соціальна хартія);

– концепції, рішення міжнародних організацій (наприклад, Рішення про пропозиції щодо узгодження міграційної політики держав-учасниць Співдружності Незалежних держав, Рішення про Концепцію співпраці держав-учасниць Співдружності Незалежних держав щодо протидії незаконній міграції);

– нормативно-правові документи (постанови, розпорядження, накази) про подання на ратифікацію Верховній Раді України відповідних міжнародних угод, рішень, заяв тощо [4].

Варто зазначити, що навіть таке різноманіття нормативно-правових актів як на загальнодержавному, так і на міжнародному рівнях не забезпечує повноцінного захисту прав і свобод українських мігрантів, оскільки вітчизняне законодавство здебільшого зосереджене на потребах іммігрантів, в той час як наші громадяни досить часто перебувають під загрозою опинитися в нелюдських умовах існування та праці, стати об'єктом торгівлі чи просто потерпати від свавілля роботодавців і посередників.

Громадяни України, які постійно проживають на території іноземної держави, можуть працевлаштуватися там на підставі законодавства цієї держави та міжнародних договорів України (ст. 8 КЗпП) [3, с.18]. Вони можуть працювати за кордоном за направленням до іншої держави для виконання певної роботи або укладення трудового контракту з конкретним працедавцем на виконання обумовленої роботи на певний термін. Під час виконання трудових обов'язків, перебування у службових відрядженнях, роботи в посольствах, консульствах, представництвах України на цих громадян поширюється законодавство нашої держави. Водночас окремі питання (наприклад, відпочинку) можуть регулюватися й нормами іноземного права. На підставі укладеного контракту громадяни України також мають можливість працювати у змішаних товариствах і підприємствах різних форм власності, підпорядковуючись законодавству держави, визначеному в документі [3, с. 19].

За загальним правилом для одержання роботи особі необхідно мати дозвіл на працевлаштування, виданий компетентним органом держави трудової міграції в порядку та на умовах, установлених її законодавством. Цей документ видається на час виконання роботи у визначеного працедавця. Працівник не повинен виконувати жодної іншої оплачуваної роботи, крім тієї, на яку видано дозвіл. Якщо буде встановлено, що працівник виконував іншу оплачувану роботу або самочинно змінив працедавця, документ анулюється. Для продовження трудових відносин із працівником роботодавцеві необхідно вирішити питання про продовження дозволу на працевлаштування не пізніше одного місяця до закінчення терміну його дії.

Для встановлення контактів між працівниками, які бажають виїхати до інших країн, та закордонними роботодавцями в Україні створюються державні та приватні організації, які, отримавши ліцензію Міністерства соціальної політики, мають право провадити посередницьку діяльність під час працевлаштування громадян за кордоном. Відповідно до Закону «Про зайнятість населення» «послуги з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном надаються відповідно до заявок іноземного роботодавця (його контрагента) щодо вільних робочих місць (вакансій) і лише в межах укладених іноземними суб'єктами господарювання зовнішньоекономічних договорів (контрактів)». Тому посередники сприяють громадянам у вирішенні питань правового та соціального захисту і несуть відповідальність за погіршення умов трудового договору, укладеного між особою та іноземним роботодавцем.

У питаннях працевлаштування, реалізації трудових і соціальних прав громадяни України та працедавці іноземних держав також повинні керуватися дво- та багатосторонніми договорами, укладеними між країнами. Колізійні норми щодо права, яке має застосовуватися до трудових зносин громадян України за кордоном, містяться в договорах про правову допомогу та правові відносини в цивільних і кримінальних справах, угодах про працевлаштування та соціальний захист громадян. Прикладами таких документів у вітчизняному праві можуть уважатися численні двосторонні угоди України з Білоруссю, Вірменією, Молдовою, Польщею, Росією, Чехією, Литвою тощо. Ці нормативно-правові акти регулюють процедуру оформлення документів для працевлаштування, питання віз та соціального захисту, медичного обслуговування працівників, оподатку-

вання, пільг та компенсацій, порядок отримання допомоги у трудових спорах. Зокрема, в цих договорах зазначається, що компетентними у спрах про трудові відносини є суди тієї держави, на території якої виконується, була або мала бути виконана робота, а також суди тієї країни, на території якої є місце проживання відповідача чи позивача (якщо тут перебуває предмет суперечки або майно відповідача). Водночас сторони трудових відносин можуть передбачити й іншу умову щодо компетентності судів (п. 3 ст. 42 Договору про правову допомогу з Польщею [5]).

Необхідність законодавчого закріплення правових гарантій праці громадян України за межами нашої держави зумовлена захистом їхніх прав та інтересів. Правове підґрунтя працевлаштування за кордоном, міжнародно-правові норми, що регулюють працю мігрантів, захист прав, свобод та інтересів працівника, процедура здійснення та організація виїзду за кордон для працевлаштування, умови, за яких узагалі можлива робота за кордоном; проблеми нелегальної праці за кордоном – це ті питання, котрі за нових умов ринкової економіки, з одного боку, та проголошення України правовою державою – з другого є важливими не тільки в теоретичному, а й у практичному аспектах [3, с. 19].

#### Література:

1. Малиновська О.А. Аналітична записка «Проблема соціального захисту українських працівників-мігрантів» // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/949>.
2. Садова У.Я. Проблеми нормативно-правового забезпечення регулювання міграційних процесів в Україні / У.Я. Садова, М. М. Біль // Форум права. – 2010. – №1. – С. 323–330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10cujpvu.pdf>.
3. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 21 лютого 2014 р. – 124 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Москаль Г. Напрямки вдосконалення міжнародного співробітництва України в сфері регулювання міграційних процесів / Г. Москаль // Віче. – 2012. – №20. – С. 16–19.
5. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном / Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 3 квітня 2003 р. – К., 2006. – 190 с.