

ШКАРУПА К. В.

ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Актуальність статті полягає в тому, що вироблення та реалізація державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції є досить складним багатовекторним явищем. Масштабність органів та організацій міжнародного та національного рівнів, які при цьому залучені до взаємодії, важко уявити. Тим не менше, кожен з них наділений певною компетенцією та повноваженнями, які сприяють їх злагодженій роботі. Але інколи виникають ситуації, які не розвивають, а навпаки гальмують правозастосовні процеси. Це може бути дублювання функцій, небажання співпрацювати, невідповідність норм національного законодавства міжнародним стандартам і т.д. Тому дуже важливо систематизувати інституційну складову адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Статтю присвячено дослідженню окремого елемента адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, а саме його інституційній складовій. Наводиться перелік вітчизняних і міжнародних органів та організацій загальної та спеціальної компетенції, які сприяють виробленню такої політики. Окрема увага приділяється співробітництву та взаємодії інституцій, оскільки вони впливають на формування ефективних правових засобів здійснення державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. З'ясовано, що органи державної влади та місцевого самоврядування загальної компетенції забезпечують реалізацію державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, але для них така діяльність є неосновною, що не можна сказати про органи спеціальної компетенції. Зроблено висновок, що основним завданням держави у ході адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції є не тільки законодавче закріплення, гарантування та забезпечення невід'ємних прав трудових мігрантів та членів їх сімей на вільне переміщення та працю, але й практичне виконання взятих на себе зобов'язань щодо формування ефективних правових засобів здійснення такої державної політики, зокрема за рахунок використання інституційного потенціалу.

Ключові слова: зовнішня трудова міграція, державна політика, адміністративно-правовий механізм, інституція.

Актуальность статьи заключается в том, что выработка и реализация государственной политики в сфере внешней трудовой миграции является достаточно сложным многовекторным явлением. Масштабность органов и организаций международного и национального уровней, при этом привлеченных к взаимодействию, трудно представить. Тем не менее, каждый из них наделен определенной компетенцией и полномочиями, способствующими их слаженной работе. Но иногда возникают не развивающие ситуации, а наоборот тормозящие правоприменительные процессы. Это может быть дублирование функций, нежелание сотрудничать, несоответствие норм национального законодательства международным стандартам и т.д. Поэтому очень важно систематизировать институционную составляющую административно-правового механизма обеспечения реализации государственной политики в сфере внешней трудовой миграции. Статья посвящена исследованию отдельного элемента административно-правового механизма обеспечения реализа-

ції державної політики в сфері зовнішньої трудової міграції, а саме його інституційної складової. Приводиться список вітчизняних і міжнародних органів і організацій загальної і спеціальної компетенції, що сприяють виробленню такої політики. Особливу увагу приділяється співпраці та взаємодії інститутів, оскільки вони впливають на формування ефективних правових засобів реалізації державної політики в сфері зовнішньої трудової міграції. Встановлено, що органи державної влади та місцевого самоврядування загальної компетенції забезпечують реалізацію державної політики в сфері зовнішньої трудової міграції, але для них така діяльність не є основною, що не можна сказати про органи спеціальної компетенції. Сделано висновок, що основною задачею держави в ході адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в сфері зовнішньої трудової міграції є не тільки законодавче закріплення, гарантування та забезпечення неотчуждаємих прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей на вільне переміщення і працю, але й практичне виконання взятих на себе зобов'язань по формуванню ефективних правових засобів реалізації такої державної політики, зокрема, за рахунок використання інституційного потенціалу.

Ключові слова: *зовнішня трудова міграція, державна політика, адміністративно-правовий механізм, інститут.*

The relevance of the article is that the development and implementation of state policy in the field of external labor migration is a rather complex multi-vector phenomenon. It is difficult to imagine the scale of bodies and organizations at the international and national levels involved. However, each of them is endowed with certain competencies and powers that contribute to their coordinated work. But sometimes there are situations that do not develop, but on the contrary slow down law enforcement processes. This may be duplication of functions, unwillingness to cooperate, non-compliance of national legislation with international standards, etc. Therefore, it is very important to systematize the institutional component of the administrative and legal mechanism to ensure the implementation of state policy in the field of external labor migration. The article is devoted to the study of a separate element of the administrative and legal mechanism for ensuring the implementation of state policy in the field of external labor migration, namely its institutional component. The list of domestic and international bodies and organizations of general and special competence that contribute to the development of such a policy is given. Particular attention is paid to cooperation and interaction of institutions, as they influence the formation of effective legal means of implementing state policy in the field of external labor migration. It was found that the bodies of state power and local self-government of general competence ensure the implementation of state policy in the field of external labor migration, but for them such activities are not essential, which cannot be said about the bodies of special competence. It is concluded that the main task of the state in the administrative and legal implementation of state policy in the field of external labor migration is not only to enshrine, guarantee and ensure the inalienable rights of migrant workers and their families to free movement and work, but also practical implementation commitments to form effective legal means of implementing such public policy, in particular through the use of institutional capacity.

Key words: *external labor migration, state policy, administrative and legal mechanism, institution.*

Постановка проблеми. Вироблення та реалізація державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції є досить складним багатовекторним явищем. Масштабність органів та організацій міжнародного та національного рівнів, які при цьому залучені до взаємодії, важко уявити. Тим не менше, кожен з них наділений певною компетенцією та повноваженнями, які сприяють їх злагодженій роботі. Але інколи виникають ситуації, які не розвивають, а навпаки гальмують правозастосовні процеси. Це може бути дублювання функцій, небажання співпрацювати, невідповідність норм національного законодавства міжнародним стандартам і т.д. Тому дуже важливо систематизувати інституційну складову адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

Стан дослідження проблеми. Міграційні процеси досліджували науковці різних галузей знань. Серед них: В.К. Колпаков, О.В. Журба, А.О. Гура, О.А. Ровенчак, К.Ю. Величко, А.О. Надточій, О.А. Малиновська, М.С. Чулаєвська, А.В. Дергач, І.О. Гарна-Іванова, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, П.Г. Шушпанов, Н.В. Тілікіна, С.Л. Швець, О.В. Кузьменко, А.Ф. Мота, О.М. Шевченко, А.О. Надточій та ряд інших. Тим не менше, питання міграції, зокрема зовнішньої трудової міграції є актуальним і на сьогоднішній день.

Мета і завдання дослідження полягають у тому, щоб дослідити інституційну складову адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

Виклад основного матеріалу. Інституційна складовка є важливим елементом адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. До неї входять усі суб'єкти як міжнародних урядових та неурядових органів і організацій, так і вітчизняні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Для них реалізація державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції може бути як основним напрямом діяльності (органи спеціальної компетенції), так і неосновним (органи загальної компетенції). Так, якщо починати характеристику вітчизняних суб'єктів загальної компетенції, то до них варто віднести:

– Президента України – він: 1) є гарантом забезпечення прав і свобод трудових мігрантів та членів їх сімей; 2) представляє державу в міжнародних міграційних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави у цій сфері, веде переговори та укладає міжнародні договори України; 3) приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні; 4) створює у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх повноважень консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби у сфері зовнішньої трудової міграції; 5) підписує закони, прийняті Верховною Радою України щодо міграційних процесів; 6) видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України; 7) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України;

– Верховну Раду України – вона: 1) приймає закони у сфері зовнішньої трудової міграції; 2) визначає засади внутрішньої і зовнішньої міграційної політики, забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 3) затверджує загальнодержавні програми у сфері розвитку міграційної політики; 4) здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України щодо реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції; 5) надає законом згоду на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України у сфері трудової міграції, а також здійснює інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання;

– Кабінет Міністрів України – він: 1) здійснює внутрішню та зовнішню міграційну політику; 2) забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; 3) вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод трудових мігрантів та членів їх сімей; 4) забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту; 5) розробляє і здійснює загальнодержавні програми у сфері міграції; 6) організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України; 7) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади у сфері трудової міграції; 8) утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; 9) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України;

– місцеві державні адміністрації – вони забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади у сфері міграції; 2) додержання у межах компетенції прав і свобод трудових мігрантів та членів їх сімей; 3) виконання державних і регіональних міграційних програм; 4) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними місцевими радами повноважень;

– органи місцевого самоврядування – вони: 1) вирішують питання про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання у сфері міграції; 2) затверджують цільові програми з міграційних питань; 3) забезпечують надання адміністративних послуг у сфері міграції тощо;

– інші центральні органи виконавчої влади – міністерства та служби такі як: Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ, Міністерство соціальної політики, Міністерство освіти і науки України, Державна служба України з питань праці, Державна прикордонна служба України, Державна служба зайнятості, Служба безпеки України тощо, повноваження яких у сфері забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції досліджувались у попередніх розділах наукової праці.

Таким чином, органи державної влади та місцевого самоврядування загальної компетенції забезпечують реалізацію державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, але для них така діяльність є неосновною, що не можна сказати про органи спеціальної компетенції.

На сьогоднішній день головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері зовнішньої трудової міграції, є центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці, зайнятості населення та трудової міграції, а саме: Державна міграційна служба України. Основними її завданнями є:

1) реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі зовнішньої трудової міграції, протидія нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів;

2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі зовнішньої трудової міграції, протидія нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [4].

Хочеться окремо відмітити повноваження інспекцій праці у промисловості, на які відповідно до Конвенції МОП № 81 (1947 р.) покладено такі завдання:

1) забезпечення застосування правових норм у галузі умов праці та охорони працівників під час їхньої роботи, як наприклад, норм щодо тривалості робочого дня, заробітної плати, безпеки праці, охорони здоров'я і добробуту, використання праці дітей і підлітків та з інших подібних питань, у тій мірі, в якій інспектори праці повинні забезпечувати застосування таких норм;

2) забезпечення роботодавців і працівників технічною інформацією та консультацією щодо найбільш ефективних засобів дотримання правових норм;

3) доведення до відома компетентного органу інформації про недоліки або зловживання, які не підпадають під дію існуючих правових норм;

4) інші обов'язки, які не повинні заважати їм ефективно виконувати їхні основні обов'язки або якимось чином завдавати шкоди авторитетові та неупередженості, які потрібні інспекторам у їхніх відносинах з роботодавцями та працівниками [2]. Україна ратифікувала цю Конвенцію 8 вересня 2004 р.

Конвенція МОП № 150 про адміністрацію праці: роль, функції та організація (1978 р.) також вводить додаткові інституції у сфері праці. Зокрема, у міжнародному документі термін «адміністрація праці» означає діяльність органів державного управління у сфері національної політики у галузі праці, а термін «система адміністрації праці» охоплює всі органи державного управління, які відповідають за адміністрацію праці та (або) займаються цими питаннями, незалежно від того, чи це управління міністерств, державні відомства, у тому числі напівдержавні та регіональні або місцеві відомства, чи будь-яка форма децентралізованої адміністрації, та будь-яку організаційну структуру для координації діяльності таких органів і проведення консультацій з роботодавцями, працівниками та їхніми організаціями, а також їхньої участі в роботі цих органів [1]. Для України ратифікація Конвенції відбулася 7 липня 2004 р.

Відповідно до Конвенції МОП № 150 компетентні органи в межах системи адміністрації праці несуть, у разі потреби, відповідальність за підготовку, проведення, координацію, перевірку та перегляд національної політики у галузі праці або беруть участь у згаданих видах діяльності, а також у межах державного управління є інструментом для підготовки та імплементації законів і правил, через які здійснюється така політика. Зокрема, враховуючи міжнародні стандарти у галузі праці, ці органи:

1) беруть участь у підготовці, проведенні, координації, перевірці та перегляді національної політики зайнятості відповідно до національного законодавства та національної практики;

2) вивчають та аналізують становище зайнятих, безробітних та не повністю зайнятих, враховуючи національне законодавство та національну практику стосовно умов праці та трудового стажу й умов найму, звертають увагу на недоліки та порушення в таких умовах та вносять пропозиції щодо способів їхнього виправлення;

3) надають свої послуги роботодавцям і працівникам та їхнім відповідним організаціям, відповідно до національного законодавства чи національної практики, для сприяння – на національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні різних галузей економічної діяльності – ефективним консультаціям і співробітництву між органами державної влади і установами та організаціями роботодавців і працівників, а також між такими організаціями;

4) надають роботодавцям і працівникам, а також їхнім відповідним організаціям на їхнє прохання технічні консультації [1].

На міжнародному рівні виділяють урядові, міжурядові та неурядові інституції у сфері міграції, які також поділяють на органи загальної та спеціальної компетенції.

До міжнародних органів загальної компетенції у сфері міграції, у тому числі трудової, належать Рада Європи, Європейський суд з прав людини, Організація Об'єднаних Націй та її структурні органи – Секретаріат ООН, Економічна і соціальна рада ООН, Рада Безпеки ООН, Міжнародна організація праці, Управління Верховного комісара ООН з прав людини, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців тощо.

Представниками міжнародних інституцій спеціальної компетенції у сфері трудової міграції є: Міжнародна організація з міграції (міжурядова міжнародна організація), Комітет із захисту прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей (міжнародний орган незалежних експертів), Спеціальний доповідач з питань захисту прав трудящих-мігрантів (наділений спеціальним мандатом у справах міграції) тощо.

Прикладами міжнародних неурядових організацій у сфері трудової міграції є Міжнародний комітет спасіння (забезпечує надання надзвичайної допомоги, сприяє постконфліктному розвитку і надає послуги з переселення; забезпечує захист прав людини, а також захист вигнаних з батьківщини або постраждалих від збройних конфліктів і гноблення), Amnesty International (проводить дослідження і вживає дії, спрямовані на попередження та припинення порушень прав на фізичну і психологічну недоторканність, на свободу совісті та самовираження, на свободу від дискримінації в контексті своєї роботи по просуванню прав людини тощо), Save the Children (забезпечує захист прав дітей, зокрема трудящих-мігрантів) та інші [3, с. 127–128].

Але інституційна складова адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції буде не ефективною, якщо не здійснюватиметься міжнародне співробітництво. Ми чудово розуміємо, що державними кордонами цей вид міграції не обмежується, оскільки зачіпаються інтереси щонайменше двох держав. Тому без спільних зусиль обох сторін не можливо упорядкувати досліджувані міграційні процеси.

Державна міграційна служба України, як орган спеціальної компетенції у сфері зовнішньої трудової міграції, здійснює активну співпрацю у цьому напрямку з Міжнародною організацією з міграції, Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, Радою Європи та постійно працює у напрямку двостороннього співробітництва.

Висновки. Таким чином, основним завданням держави у ході адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції є не тільки законодавче закріплення, гарантування та забезпечення невід'ємних прав трудових мігрантів та членів їх сімей на вільне переміщення та працю, але й практичне виконання взятих на себе зобов'язань щодо формування ефективних правових засобів здійснення такої державної політики, зокрема за рахунок використання інституційного потенціалу.

Список використаних джерел:

1. Конвенції Міжнародної організації праці № 150 про адміністрацію праці від 7 червня 1978 // БД «Законодавство України» / *BP України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_024.
2. Конвенція Міжнародної організації праці № 81 1947 року про інспекцію праці у промисловості й торгівлі // БД «Законодавство України» / *BP України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_036.
3. Мануїлова К.В. Інституційна система регулювання міжнародної міграції. *Правова держава*. 2019. № 34. С. 125-130.
4. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360, ред. від 16.08.2017 // БД «Законодавство України» / *BP України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.