

УДК [342.95: 325.2](477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.13>

ШКАРУПА К.В.

**ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ****CONTENT AND SIGNIFICANCE OF STATE POLICY  
IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION**

Актуальність статті полягає в тому, що в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено, що умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та активної участі населення України в них, зростає необхідність ефективного державного регулювання зазначеною сферою, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку держави, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики в цілому. Наголошено, що основна мета державного управління міграційними процесами при цьому полягає в організації належного виконання адміністративно-правових актів учасниками міграційних правовідносин, які видаються з ціллю їх упорядкування. Тому адміністративно-правове регулювання нерозривно пов'язане з реалізацією державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції через призму застосування відповідних форм та методів правового регулювання. Зроблено висновок, що державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції повинна відповідати вимогам міжнародних стандартів та потребам трудових мігрантів та членів їх сімей, а тому основними її цілями мають стати: 1) скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення; 2) забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном; 3) забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок; 4) якнайширше залучення грошей трудових мігрантів в економіку України; 5) запобігання зниженню кваліфікації високоосвічених спеціалістів внаслідок зайняття за кордоном низькокваліфікованими роботами. Для цього необхідно, по-перше, розширювати можливості легального працевлаштування українських громадян за кордоном; по-друге, протидіяти нелегальній міграції; по-третє, посилити соціальний захист українських громадян в країнах-реципієнтах; по-четверте, забезпечити стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України; по-п'яте, пом'якшити дію чинників, що стимулюють виїзд на роботу за кордон.

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція, державна політика, державне управління, адміністративно-правове регулювання.

The relevance of the article is that the Strategy of State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025 states that the conditions of global intensification of migration processes and active participation of the population of Ukraine in them, the need for effective state regulation of this area is growing. In order to develop the state, minimize its negative consequences, ensure the rights and freedoms of migrants and the entire population. In this regard, the improvement of migration policy should be one of the priorities of public policy in general. It is emphasized that the main purpose of state management of migration processes is to organize the proper implementation of administrative and legal acts of participants in migration relations, which are issued for the purpose of their regulation. Therefore, administrative and legal regulation is inextricably linked with the implementation of state policy in the field of external labor migration through the prism of the application of appropriate forms and methods of legal

regulation. It is concluded that the state policy in the field of external labor migration must meet the requirements of international standards and the needs of migrant workers and their families, and therefore its main objectives should be: 1) to reduce the scale of illegal labor migration; 2) ensuring social protection of Ukrainian workers abroad; 3) ensuring the return of external labor trips; 4) the widest possible involvement of migrant workers' money in the economy of Ukraine; 5) prevention of in-service training of highly educated specialists as a result of employment of low-skilled jobs abroad. To this end, it is necessary, first, to expand the possibilities of legal employment of Ukrainian citizens abroad; secondly, to counteract illegal migration; third, to strengthen the social protection of Ukrainian citizens in the recipient countries; fourth, to provide incentives for investment of funds earned by migrants in the economy of Ukraine; fifth, to mitigate the effects of factors that encourage work abroad.

*Key words:* external labor migration, state policy, public administration, administrative and legal regulation.

**Постановка проблеми.** В Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено, що умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та активної участі населення України в них, зростає необхідність ефективного державного регулювання зазначеною сферою, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку держави, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики в цілому [14].

**Стан дослідження проблеми.** Державна міграційна політика ставала предметом досліджень багатьох вчених. Цікавими та одночасно змістовними у цьому напрямку стали праці К.Б. Левченко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновської, М.Є. Чулаєвської, І.О. Гарної-Іванової, С.М. Гусарова, С.Ф. Денисюка, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки та інших. Але незважаючи на наукові досягнення та розробки, дана сфера постійно реформується, а тому виникають нові й нові потреби у наукових пошуках.

**Мета і завдання дослідження** полягають у тому, щоб на основі доктринальних досліджень, аналізу нормотворчої практики та правореалізаційної сфери виробити пропозиції щодо удосконалення шляхів розвитку державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції здійснюється за допомогою легітимних форм та методів публічного управління. Обумовлено це тим, що управління передбачає собою вплив суб'єкта управління на його об'єкт та, таким чином, створює практичну основу для виникнення цілої системи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у ході реалізації уповноваженими особами своїх функцій по відношенню до підвладних об'єктів. Основна мета державного управління міграційними процесами при цьому полягає в організації належного виконання адміністративно-правових актів учасниками міграційних правовідносин, які видаються з ціллю їх упорядкування. Тому адміністративно-правове регулювання нерозривно пов'язане з реалізацією державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції через призму застосування відповідних форм та методів правового регулювання.

У науковій літературі ми можемо знайти як визначення терміну «державна політика у сфері міграції», «міграційна політика», так і «міграційно-правова політика» але чи тотожні ці поняття?

Для початку зупинимось на ключовій категорії, це – політика. Політика в традиційному розумінні інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя, «самостійний світ політичних цінностей» [4, с. 7]. Державна політика, в свою чергу, передбачає собою певний курс дій в тій чи іншій сфері суспільних відносин, визначений для органів державної влади, насамперед органів виконавчої влади, що стосується певних напрямків їх діяльності та який відповідає законам і соціальним потребам. Дещо ширший підхід знаходимо у праці Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко та Ю.П. Сурміна, які під державною політикою розуміють сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [4, с. 8]. Дуже лаконічно, проте змістовно трактує державну політику В.І. Андріяш. Так, науковець зазначає, що вона є реакцією держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому су-

спільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій тощо та покликана погоджувати суспільно-політичні інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабілізації суспільних відносин [1]. Дещо вужчий підхід до трактування терміну «державна політика» наводить О.П. Дем'янчук. На думку автора він означає наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто, для здійснення державної влади [3]. Ґрунтовним дослідженням у сфері державної політики вважається монографія О.Л. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження». У ній наводиться таке визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». [2, с. 21]. В деяких випадках державну політику розглядають і як бездіяльність, наприклад, автори посібника «Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні» [5, с. 6]. Вони зазначають, що державна політика – це відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.

У довідковій літературі державна політика трактується як: 1) засіб, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні [6, с. 63]; 2) дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності [7, с. 144–145].

На нашу думку державна політика має негативний аспект формулювання її змісту. Адже основою її визначення є певна проблематика – нерегульованість тієї чи іншої сфери суспільного буття. Тому для її вирішення формується певний курс дій для органів державної влади. І, нам здається не можна обмежуватися, як наводилось у визначеннях вище, лише діяльністю органів виконавчої влади, адже можуть виникати ситуації, коли відсутнє нормативно-правове забезпечення певної сфери, а для цього потрібні органи законодавчої влади; для вирішення спорів повинні залучатися органи судової влади; вирішувати нагальні питання громади повинні органи місцевого самоврядування і т.д. Тобто в масштабному розумінні термін «державна політика» охоплює нормативно-правове забезпечення та діяльність усієї вертикалі органів влади і місцевого самоврядування з метою задоволення потреб суспільства.

Ми схильні ототожнювати терміни «державна політика у сфері міграції» та «міграційна політика». До цього висновку ми доходимо, проаналізувавши велику кількість науково-теоретичних підходів до трактування цих термінів, а також дослідивши їх нормативне відображення. Відмінність полягає лише у співвідношенні категорій. При державній політиці у сфері міграції це «держава-політика-міграція», а при міграційній політиці це «міграція-держава-політика», проте зміст цих понять від цього не змінюється.

Міграційну політику, зокрема, трактують як: 1) комплекс законодавчих, організаційних, економічних заходів, спрямованих на регулювання в'їзду в країну і виїзду з країни населення, і зокрема робочої сили [11]; 2) один з напрямків політики держави, орієнтований на організацію і управління міграційними процесами на її території органами державної влади за допомогою законних форм і методів (як адміністративно-правових, так і соціально-економічних), з метою досягнення інтересів держави в сфері соціального, економічного та демографічного розвитку суспільства з дотриманням принципів міжнародного і вітчизняного права [9, с. 11]; 3) система загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких передусім держава, а також її громадські інститути, дотримуючись певних принципів, що відповідають конкретно-історичним умовам країни, пропонують досягнення цілей, які є адекватними як цьому, так і наступному етапові розвитку суспільства [15, с. 167]; 4) комплекс державних заходів, спрямованих на впорядкування потоків зовнішньої і внутрішньої міграції з метою забезпечення необхідної демографії держави і збалансованості розселення на її території, розрахованих як на сьогодні, так і на майбутнє [16, с. 12]; 5) комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення [17, с. 50]. Таким чином, міграційна політика у вузькому розумінні спрямована на регулювання чисельності, складу, спрямованості переміщень населення, а в більш широкому – це державна доктрина чи концепція регулювання міграційних процесів, спрямована на майбутнє, тобто на забезпечення поступального розвитку [10, с. 67–68].

Але, як уже було зазначено вище, виділяють ще міграційно-правову політику. Проте її не слід ототожнювати з попередніми двома категоріями – «державною політикою у сфері міграції» та «міграційною політикою», оскільки вона за своїм змістом є вужчою та не вклю-

час інституційну складову, обмежившись лише правовою. Т.Ю. Цуркан формує таке поняття «міграційно-правової політики» – це вибір певних, найчастіше стратегічних, узгоджених і цілеспрямованих правових рішень та способів їх здійснення у міграційній сфері суспільства, спрямованих на виконання комплексу заходів, пов'язаних із питаннями надання іммігрантам права на тимчасове проживання, отримання посвідки на проживання і громадянства, здійснення контролю за нелегальною імміграцією, включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючого суспільства, забезпечення захисту прав і свобод емігрантів. На думку авторки міграційно-правова політика сучасної держави складається з чотирьох компонентів, зміст яких може бути представлений наступним чином: 1) імміграційно-правова політика (правова політика з питань встановлення юридичного режиму, регулюючого імміграцію (порядок в'їзду і перебування іноземців у країні, забезпечення прав іммігрантів, контроль за нелегальною імміграцією тощо); 2) натуралізаційно-правова політика (правова політика, пов'язана з натуралізацією іммігрантів, що включає такі етапи як одержання дозволу на тимчасове проживання, одержання посвідки на проживання і, нарешті, громадянства); 3) правова політика щодо соціокультурної інтеграції іммігрантів до приймаючого суспільства (питання правового регулювання включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючої країни); 4) правова політика стосовно емігрантів (охоплює проблеми захисту прав і свобод емігрантів, коли вони залишаються громадянами держави, з якої вони прибули) [19, с. 8]. Л.П. Єфремова розглядає міграційно-правову політику як різновид загальної правової політики, що являє собою науково-обґрунтовану, планомірну і системну діяльність державних органів влади та структур громадянського суспільства щодо оптимізації міграційних процесів з урахуванням інтересів особистості, суспільства і держави на основі ефективного механізму міграційно-правового регулювання [8, с. 24]. За твердженням Г.О. Хуринова міграційно-правова політика представляє собою відносини, що виникають між учасниками міграційного процесу з приводу реалізації їх прав і обов'язків, пов'язаних з в'їздом в країну, виїздом з країни, перебуванням та проживанням на її території. Основою міграційно-правової політики держави є права і свободи людини, закріплені міжнародними правовими документами, Основним Законом та іншими нормативними правовими актами, що регулюють правовідносини у сфері міграції [18, с. 8].

На наш погляд міграційно-правова політика передбачає собою формування та застосування норм права з метою врегулювання суспільних відносин, які викають в ході міграційних процесів. Але в будь-якому випадку, основним координатором й організатором міграційно-правової політики виступає держава з її адміністративно-правовим апаратом та управлінськими функціями.

Безпосереднім об'єктом нашого дослідження є зовнішня трудова міграція, тому цікавити нас повинна державна політика саме у сфері зовнішньої трудової міграції. На нашу думку вона являє собою окремий курс загальнодержавної політики, який спрямований на вирішення суспільно-політичних та демографічних проблем, які виникають при переміщенні працездатного населення з держав громадянського походження до іноземних держав з метою задоволення трудовими мігрантами своїх матеріальних та соціально-побутових потреб.

Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» закріплює такі напрями державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції:

- 1) здійснення ефективного державного регулювання зовнішньої трудової міграції;
- 2) забезпечення соціального та правового захисту трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- 3) здійснення співробітництва з державними органами іноземних держав, міжнародними та громадськими об'єднаннями, заінтересованими у вирішенні питань зовнішньої трудової міграції;
- 4) здійснення заходів із запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції;
- 5) створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- 6) посилення інституційної спроможності закордонних дипломатичних установ України щодо надання правової, інформаційної та іншої допомоги трудовим мігрантам і членам їхніх сімей на території держави перебування;
- 7) провадження науково-дослідної та інформаційно-роз'яснювальної діяльності у сфері зовнішньої трудової міграції;
- 8) удосконалення системи збирання та оброблення статистичної інформації про трудових мігрантів і членів їхніх сімей, а також моніторингу стану зовнішньої трудової міграції;
- 9) сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх та мовних потреб трудових мігрантів і членів їхніх сімей;

10) укладення міжнародних договорів з питань захисту прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей у державі перебування [13].

Державна політики у сфері зовнішньої трудової міграції має спиратися на принцип дотримання та забезпечення прав людини й досягнення стандартів гідної праці для економічно активного населення, бути спрямована на усунення відповідних загроз національній безпеці, мінімізацію міграційних втрат, переведення сучасного стихійного процесу інтеграції України у світовий ринок праці на врегульовану основу, сприяння інтеграції України до ЄС та ЄЕП, підвищення міжнародного авторитету України. А політика сприяння трудовій міграції наших громадян і посилення їх соціального захисту під час перебування за кордоном має бути ядром політики держави у міграційній сфері [12, с. 121]. Дотичними принципами до державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції повинні бути й принципи верховенства права; захисту прав людини та основних свобод; прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьби з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимості будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісності міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координації та співробітництва на державному, регіональному та місцевому рівні; активного залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукової обґрунтованості рішень, які приймаються; гнучкості, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [14].

**Висновок.** Державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції є динамічним правовим явищем. Вона повинна відповідати вимогам міжнародних стандартів та потребам трудових мігрантів та членів їх сімей, а тому основними її цілями мають стати: 1) скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення; 2) забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном; 3) забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок; 4) якнайширше залучення грошей трудових мігрантів в економіку України; 5) запобігання зниженню кваліфікації високоосвічених спеціалістів внаслідок зайняття за кордоном низькокваліфікованими роботами. Для цього необхідно, по-перше, розширювати можливості легального працевлаштування українських громадян за кордоном; по-друге, протидіяти нелегальній міграції; по-третє, посилити соціальний захист українських громадян в країнах-реципієнтах; по-четверте, забезпечити стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України; по-п'яте, пом'якшити дію чинників, що стимулюють виїзд на роботу за кордон.

#### Список використаних джерел:

1. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
2. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
3. Дем'янчук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. Том 18. *Політичні науки*. URL: [https://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18\\_2000\\_polityk/05\\_demyanchuk\\_op.pdf](https://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchuk_op.pdf).
4. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. В. Ребкала, В.Тертички. К.: Вид-во НАДУ, 2000. 232с.
6. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління. Укл. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Ефремова Л. П. Миграционно-правовая политика в современной России : теоретико-инструментальный аспект: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук.: 12.00.01 Тамбов, 2009. 26 с.
9. Кондрашина К.П. Административно-правовое регулирование в сфере миграционной политики Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2007. 29 с.
10. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К. : НІСД, 2018. 472 с.
11. Міжнародні економічні відносини: підручник. За ред.. А.П. Голікова, О.А. Довгаль. Х.:ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2015. 464 с.

12. Позняк О.В. Стратегія державної політики у сфері зовнішніх трудових міграцій. *Демографія та соціальна економіка*. 2005. № 1. С. 118-124.
13. Про зовнішню трудову міграцію: закон України від 5 листопада 2015 року № 761-VIII, ред. від 27.12.2019. БД «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
14. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. БД «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.
15. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. 199 с.
16. Сизов И.Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2004. 24 с.
17. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. К.: «Наукова думка», 1979. 146 с.
18. Хуринов Г.А. Миграционно-правовая политика и принципы миграционного права России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2008. 30 с.
19. Цуркан Т.Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 24 с.