

САВЧУК О. В.,

ад'юнкт кафедри фінансового права
та фіскального адміністрування
(Національна академія внутрішніх
справ)

УДК 354.3:325.1.3

**СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В УКРАЇНІ**

У статті визначено суб'єкти публічного адміністративно-правового регулювання трудової міграції в Україні. Здійснено розмежування понять «суб'єкт трудової міграції» та «учасник трудової міграції». Розкрито повноваження та компетенцію суб'єктів адміністративно-правового регулювання трудової міграції в Україні.

Ключові слова: *трудова міграція, суб'єкт трудової міграції, учасник трудової міграції, публічна адміністрація, міжнародні організації.*

В статье определены субъекты публичного административно-правового регулирования трудовой миграции в Украине. Осуществлено разграничение понятий «субъект трудовой миграции» и «участник трудовой миграции». Раскрыто полномочия и компетенцию субъектов административно-правового регулирования трудовой миграции в Украине.

Ключевые слова: *трудова миграция, субъект трудовой миграции, участник трудовой миграции, публичная администрация, международные организации.*

In article the subjects of public administrative-legal regulation of labor migration in Ukraine are defined. A distinction is made between the concepts of “subject of labor migration” and “participant in labor migration”. The authority and competence of the subjects of administrative and legal regulation of labor migration in Ukraine are revealed.

Key words: *labor migration, subject of labor migration, participant in labor migration, public administration, international organizations.*

Постановка завдання. Ефективність публічного адміністрування трудової міграції в Україні безпосередньо залежить від належного правового забезпечення функціонування суб'єктів управління, якими є органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, тобто публічна адміністрація, повноваження якої у даній сфері визначені значною кількістю нормативно-правових актів.

Окремими питаннями щодо міграційних процесів займалися: Т. Хаммара, О.М. Арбузкін, Е.С. Красунець, О.В. Кузьменко, Н.М. Мироненко, О.А. Малиновська, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, О.І. Піскун, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко.

Результати дослідження. З погляду етимології, поняття «суб'єкт» розглядається як слово іншомовного походження – «носіє певного роду діяльності», «джерело активності», спрямованість на об'єкт [1, с. 553]. Воно застосовується багатьма галузями фундаментальних знань. Не вдаючись до глибокого аналізу загальної теорії права, відзначимо,



що суб'єктом права є особи, організації, державні органи, за якими визнана законом особлива юридична властивість правосуб'єктності, яка дає можливість брати участь у правовідносинах.

Як зауважують сучасні вчені-адміністративісти Р.О. Куйбіда та В.І. Шишкін, суб'єкти адміністративного права – це потенційні учасники суспільних відносин, які мають права, свободи, інтереси та обов'язки, визначені нормами адміністративного права [2, с. 62]. Зазначені автори, як і багато інших, запевняють, що суб'єкт адміністративного права відрізняється від суб'єкта (учасника) адміністративно-правових відносин. Якщо суб'єкти адміністративного права – це органи управління, державні службовці та ін., які володіють правосуб'єктністю, потенційною здатністю вступати в адміністративно-правові відносини, то суб'єкти (учасники) цих відносин реально беруть у них участь.

Саме поняття «учасник» (знову ж таки, з погляду етимології) С.І. Ожегов розглядає як «того, хто бере у чомусь участь». Під поняттям «брати участь» він розуміє «участь у чому-небудь», «діяльність зі спільного виконання чого-небудь» [3, с. 857].

Однією зі спроб з'ясувати сутність співвідношення понять «суб'єкти» і «учасники» може стати їх дослідження за допомогою онтолого-гносеологічних підходів. Відповідно до них, зазначені поняття перебувають у різних площинах знань.

Учасники – онтологічна категорія, і кожен із них є правовим феноменом, тобто абстрактним і об'єктивним відбитком реально існуючих фактів участі тих чи інших осіб у правовідносинах.

Суб'єкти – категорія гносеологічна, сформована на базі відповідних правових феноменів внаслідок дослідницьких зусиль, містить суб'єктивні погляди на властивості, що характеризують учасників.

Тому, на нашу думку, такі правові категорії, як «учасник» та «суб'єкт» несуть різне змістовне та правове навантаження і не є синонімічними термінами.

Таким чином, *суб'єкти трудової міграції* – це носії публічно-правових владних прав та обов'язків, які визначають та реалізують політику в сфері трудової міграції, а *учасники трудової міграції* є суб'єктами відносин, котрі безпосередньо беруть участь у правовідносинах, які виникають у сфері трудової міграції.

На сьогодні адміністративно-правове регулювання трудової міграції здійснюється не одним суб'єктом управління, а цілою низкою суб'єктів, які діють у межах компетенції визначеної Конституцією України, законами України та іншими підзаконними актами.

Тому система *суб'єктів трудової міграції* – це наділені владними повноваженнями організаційно-структурні утворення, які на законних підставах здійснюють свою діяльність у сфері трудової міграції, з метою виконання покладених на них обов'язків та задоволення публічних інтересів.

Детальніше розглянемо особливості компетенції та повноваження публічних органів управління щодо трудової міграції.

Для ефективного і доволі гнучкого управління трудовою міграцією потрібна система публічних органів, необхідних для формування та реалізації політики в галузі міграції.

Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВРУ), до виключних повноважень якої входить і прийняття законів (п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України), що мають найвищу юридичну силу і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Саме ВРУ належить утвердження конституційних положень та основ міграційного права.

Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина, зокрема й усіх категорій мігрантів, здійснює Уповноважений ВРУ з прав людини (ст. 101 Конституції України) [4]. Ч. 2 ст. 55 Основного Закону нашої держави проголошує, що «кожен має право звертатися по захист своїх прав до Уповноваженого ВРУ з прав людини». І, напевно, у щорічній доповіді омбудсмена ВРУ «Про дотримання та захист прав людини» (п. 17 ч. 1 ст. 85 Конституції України) знайдуть своє місце питання, пов'язані з мігрантами.



Главою держави, гарантом її суверенітету і територіальній цілісності, гарантом дотримання Конституції, прав і свобод людини, відповідно до ст. 102 Конституції України, є Президент України, який виступає від імені держави. Йому належить головна роль у регулюванні питань із трудової міграції, його укази є спрямовуючими щодо міграційної політики України.

Значний вплив щодо формування державної міграційної політики України, зокрема й інституту трудової міграції, за Конституцією України, повинна справляти Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), яка координує та контролює діяльність публічних органів управління у сфері національної безпеки та оборони.

РНБО України, відповідно до Конституції України (ст. 107), є координаційним органом із питань національної безпеки та оборони при Президентові України.

Діяльність такого органу пов'язана з попередженням, виявленням та подоланням причин, що деструктивно впливають на стабільність в Україні, їх компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05 березня 1998 р. [5].

Відповідно до встановленої компетенції, РНБО України вирішила:

- наголосити, що реальну загрозу національній безпеці України становлять нелегальна міграція, стійка тенденція до зростання процесів внутрішньої і зовнішньої трудової міграції громадян України, що мають здебільшого необоротний характер і негативно впливають на загострення демографічної кризи, сприяють поширенню територіального простору існуючих і виникненню нових депресивних територій, призводять до відтоку за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу;

- заохочення внутрішньої трудової міграції як альтернативи зовнішній трудовій міграції, мінімізація масштабів еміграції, збереження трудового й інтелектуального потенціалу держави;

- запровадження державних соціальних гарантій громадянам України, які здійснюють зовнішню трудову міграцію [6].

Але, на жаль, це Рішення було скасовано на підставі Рішення РНБО від 28 квітня 2014 р. і введено в дію Указом Президента № 504/2014 від 06 червня 2014 р., а іншого Рішення так і не було прийнято.

Органи виконавчої влади, відповідно до повноважень, визначених законом та іншими правовими актами, забезпечують управління міграційними процесами, в т. ч. трудової міграції, в Україні. Адже саме вони здійснюють владно-організуючу, адресну, цілеспрямовану діяльність щодо прямого, безпосереднього керівництва цими процесами, яка має директивно-наказовий (імперативний) характер та знаходить свій вияв у прийнятті управлінських рішень.

Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує й контролює діяльність цих органів.

КМУ відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ в межах, передбачених Конституцією України [7].

У системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечують правове регулювання трудової міграції в Україні, необхідно виокремити Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), Державну службу зайнятості України, Державну міграційну службу України.

Так, Мінсоцполітики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, захисту прав депортованих



за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики щодо пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених із військової служби, та учасників антитерористичної операції; у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці; поводження з вибуховими матеріалами; здійснення державного гірничого нагляду; здійснення державного нагляду та контролю за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [8].

Основними завданнями Мінсоцполітики є: забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей, запобігання насильству в сім'ї, протидії торгівлі людьми, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, надання гуманітарної допомоги, соціальних послуг особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати.

Мінсоцполітики відповідно до покладених на нього завдань: розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо зайнятості населення, у т. ч. надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, щодо попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України; виступає в установленому порядку замовником науково-дослідних робіт із визначення стратегії соціальної політики, зокрема класифікації професій і методики розроблення професійних стандартів, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, загальнообов'язкового державного соціального страхування та пенсійного забезпечення, соціального діалогу, соціального захисту населення, зокрема інвалідів, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ветеранів війни, а також соціальних послуг, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Наступним суб'єктом, який регулює трудову міграцію, є Державна служба зайнятості України.

Державна служба зайнятості України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра соціальної політики України.

Державна служба зайнятості України входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції.

Основними завданнями Служби є:

- реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції;
- внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції.

Державна служба зайнятості України відповідно до покладених на неї завдань: бере участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції, у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення, припинення та зупинення дії таких договорів, забезпечує у межах повноважень виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у сфері зайнятості населення, соціального захисту населення від безробіття та трудової міграції.



Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Державна міграційна служба України, відповідно до покладених на неї завдань, бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства.

До суб'єктів, які регулюють питання трудової міграції, належать також міжнародні представництва.

Основними міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання міграції, зокрема трудової міграції на світовому рівні, є Організація Об'єднаних Націй (далі – ООН) та її спеціалізовані установи – Міжнародна організація праці (МОП); Міжнародна організація з міграції; на європейському (регіональному) рівні – Рада Європи та Європейський Союз, які мають свої представництва в Україні.

Представництво ООН в Україні відкрито в листопаді 1992 р. після підписання угоди між Міністром закордонних справ України та Генеральним секретарем ООН. Представництво надає необхідну допомогу біженцям та мігрантам, зокрема медичну, забезпечує їжею, речами першої необхідності, надає також юридичну допомогу нелегальним мігрантам щодо їх легалізації та законного існування на території України.

До системи ООН в Україні входить МОП, яка є однією з найстаріших міжнародних міжурядових організацій і була заснована у 1919 р. згідно з Версальським мирним договором.

Діяльність МОП зосереджується на таких темах: викорінення дитячої та примусової праці, гідна праця для жінок та чоловіків, економічний та соціальний розвиток, ліквідація безробіття, рівність та усунення дискримінації у сфері праці, законодавство у сфері праці, трудова міграція, соціальний захист, працевлаштування молоді, безпека на робочих місцях.

Україна є членом МОП з 12 травня 1954 р. та ратифікувала понад 60 конвенцій МОП.

Ключовим елементом співпраці України та МОП є Програма гідної праці МОП. Вона визначає пріоритети державної соціальної політики, програм дій багатьох організацій профспілок та роботодавців та охоплює основні сфери ринку праці, в т. ч. сприяння зайнятості, викорінення дитячої праці та запобігання торгівлі людьми, реформування трудового законодавства та соціального забезпечення, запобігання поширенню ВІЛ/СНІД у сфері праці, посилення превентивної культури охорони праці, сприяння реалізації основоположних принципів і прав у сфері праці.

У червні 2012 р. Міністерство праці та соціальної політики України та МОП підписали нову Програми гідної праці в Україні на 2012–2015 рр. Основною метою цієї програми є сприяння гідній праці як фактору продуктивності та як ключовому елементу розвитку соціально-трудової галузі України. Програма визначає основні цілі та очікувані результати спільних заходів, які реалізуються МОП спільно з її тристоронніми партнерами в Україні.

Варто зазначити, що документи, рекомендації та матеріали, що приймаються ООН та МОП, містять у собі основні напрями і підходи реалізації міграційної політики. Важлива роль належить Всесвітнім конференціям ООН із народонаселення, де приймаються документи, що містять рекомендації стосовно формування та здійснення національної демографічної політики загалом та міграційної зокрема.

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів / уклад.: С.М. Морозов, Л.П. Шкарапута. К.: Наук. думка, 2000. 680 с.
2. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. К., 2006. 576 с.
3. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1983. 816 с.



4. Конституція України. К.: Атіка, 2006. 62 с.
5. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.
6. Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 р. Офіційний вісник Президента України. 2007. № 21. Ст. 427.
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
8. Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. Ст. 1655.

