

УДК [342.95: 325.2](477)

**К. В. Шкарупа**  
*orcid.org/ 0000-0002-1816-3559*  
кандидат юридичних наук,  
докторант

*Науково-дослідного інституту публічного права*

## ПОВНОВАЖЕННЯ ОКРЕМИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

**Постановка проблеми.** Інституційна складова реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції перебуває на межі трансформаційних процесів. Обумовлено це надмірною кількістю органів державної влади суміжної компетенції, які залучені до забезпечення та врегулювання суспільних відносин у сфері зовнішньої трудової міграції. Цими органами є: Міністерство закордонних справ, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна служба зайнятості України, Державна служба України з питань праці, Служба безпеки України та інші. Відтак, вкрай важливо оптимізувати вітчизняне адміністративно-правове забезпечення та регулювання зовнішньої трудової міграції.

**Стан дослідження проблеми.** В умовах сьогодення проблеми державного управління сферою міграції є досить актуальними. Вони ставали предметом досліджень багатьох науковців. Так, міграційні процеси досліджували К.Б. Левченко, О.В. Кузьменко, Б.М. Юськів, О.В. Журба, А.О. Гура, О.А. Ровенчак, К.Ю. Величко, А.О. Надточій, О.А. Малиновська, М.Є. Чулаєвська, І.О. Гарна-Іванова, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, О.М. Бандурка, О.О. Бандурка, П.Г. Шуппанов, Н.В. Тілікіна, С.Л. Швець, А.Ф. Мота, О.М. Шевченко, А.О. Надточій та ряд інших. Тому їх основні доктринальні напрацювання будуть враховуватися автором при підготовці даної статті.

**Мета і завдання дослідження** полягають у тому, щоб дослідити повноваження та компетенцію основних суб'єктів забезпечення та реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, виявити дублювання функцій та, враховуючи наукові напрацювання, сформулювати пропозиції щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання зовнішньої трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Зовнішня трудова міграція впливає не лише на загальні міграційні процеси, а на економічний, соціальний та демографічний розвиток українського суспільства. тому дуже важливо забезпечити якісне управління цією сферою суспільних відносин.

Так, Міністерство закордонних справ наділене такими основними повноваженнями у сфері зовнішньої трудової міграції:

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики з візових і міграційних питань;
- здійснює видачу українських віз, дипломатичних і службових паспортів, посвідчень особи на повернення в Україну, паспортів громадянина України для виїзду за кордон;
- веде консульський облік громадян України, які постійно проживають або тимчасово перебувають за кордоном [9] тощо.

У свою чергу, Міністерство соціальної політики України:

- здійснює формування і реалізацію державної політики щодо регулювання ринку праці, процесів трудової міграції, визначення правових, економічних та організаційних засад зайнятості населення і його захисту від безробіття;
- підготовка міжнародних угод щодо трудової міграції та соціального захисту трудових мігрантів, забезпечення виконання Україною зобов'язань, які з них випливають;
- ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов;
- протидії торгівлі людьми [11] і т.д.

Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство освіти і науки України є також активними суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, оскільки МВС забезпечує формування державної політики у сферах міграції (зовнішньої трудової міграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) трудовій міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та, зокрема, запобігає вчиненню, виявляє, припиняє та розкриває кримінальні правопорушення, пов'язані з нелегальною трудовою міграцією та торгівлею людьми [8], тоді як Міністерство освіти і науки України (далі – МОН) забезпечує реалізацію права на освіту громадянам України, які перебувають за кордоном. З цією метою при Міністерстві створено Міжнародну укра-

їнську школу – навчальний заклад дистанційної форми навчання, що співпрацює з українськими школами, створеними мігрантами в зарубіжних країнах, сприяє навчанню дітей мігрантів за українськими програмами, здійснює атестацію їхніх знань та видачу документів про освіту державного зразка. Окрім вказаного МОН визначає порядок набору іноземців та осіб без громадянства для навчання в Україні, здійснює контроль за його дотриманням, веде облік таких осіб та затверджує порядок визнання здобутих за кордоном дипломів про вищу освіту та наукові ступені, проводить відповідні процедури [10].

Що стосується державних служб, то найбільшою кількістю повноважень щодо реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції наділена Державна міграційна служба України. Вона: 1) реалізує державну політику у сферах міграції (зовнішньої трудової міграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 2) вносить на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозиції щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (зовнішньої трудової міграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; 3) проводить аналіз ситуації у сфері зовнішньої трудової міграції, розробляє поточні та довгострокові прогнози щодо неї; 4) бере участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції; 5) здійснює оформлення і видачу документів для виїзду за межі України, вилучає такі документи; 6) здійснює оформлення і видачу громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, тимчасово затримує та вилучає такі документи у передбачених законодавством випадках; 7) здійснює ідентифікацію осіб; 8) здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання та протидії нелегальній (незаконній) міграції, іншим порушенням міграційного законодавства; 9) здійснює міжнародне співробітництво, бере участь у розробленні проєктів та укладенні міжнародних договорів України з питань громадянства, міграції, біженців, осіб, які потребують інших форм захисту, реєстрації фізичних осіб та реадмісії, забезпечує в межах своїх повноважень виконання укладених міжнародних договорів України; 10) здійснює відповідно до закону державний контроль за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів у передбачених законодавством випадках, притягає порушників до адміністративної відпо-

відальності; 11) надає адміністративні послуги відповідно до закону; 12) виконує у межах повноважень, передбачених законом, правозастосовні і правоохоронні функції [5]тощо.

До основних повноважень Державної служби зайнятості України у сфері зовнішньої трудової міграції належить:

- реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття;

- видача роботодавцям дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства та ведення обліку дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства;

- здійснення міжнародного співробітництва для розв'язання проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції;

- виконання завдань і функцій у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття [6].

Не варто при цьому забувати й про Державна служба України з питань праці, яка: по-перше, реалізує державну політику у сфері охорони праці, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування; по-друге, здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства про працю, зайнятість населення в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування; по-третє, здійснює міжнародне співробітництво та взаємодію з питань, що належать до компетенції Держпраці, вивчає, узагальнює та поширює досвід іноземних держав, бере участь у підготовці та укладенні міжнародних договорів, залученні та координації міжнародної технічної допомоги, представляє у визначеному порядку інтереси України у міжнародних організаціях [7].

Не обходяться міграційні процеси й без участі державних служб, які наділені правоохоронними функціями. Зокрема це Державна прикордонна служба України та Служба безпеки України.

Як бачимо, функції управління зовнішньою трудовою міграцією залишаються в Україні досить розпорошеними, а це викликає багато питань. Так Державна міграційна служба України, головне відомство у міграційній сфері, крім видачі дозволів на імміграцію, надання статусу біженця, протидії нелегальній міграції, виконує доволі далеку від міграційної сфери функцію – оформлення внутрішніх паспортів громадян України.

Водночас повноваження у сфері регулювання трудової міграції, тобто найбільш масового і важливого для України міграційного потоку, залишилися за Міністерством соціальної політики, тобто відомством, що виконує широкий спектр вкрай важливих завдань у сфері зайнятості і соціального захисту населення, у порівнянні з якими питання трудової міграції не є ані профільними, ані, тим більше, пріоритетними. А пропонуване деякими політиками створення спеціалізованого органу виконавчої влади з регулювання трудової міграції лише посилить розпорошеність функцій у сфері управління нею і вимагатиме додаткових витрат із бюджету [1, с. 1, 6].

Дуже цікавими є пропозиції О.А. Малиновської щодо удосконалення інституційного забезпечення міграційної політики держави. Так, з метою спрощення взаємодії між окремими відомствами, підвищення ефективності прийняття рішень, сприяння концентрації ресурсів та уникнення дублювання діяльності з управління міграцією авторка запропонувала створити міжвідомчий дорадчо-консультативний орган при Кабінеті Міністрів України на чолі з віце-прем'єр-міністром, до складу якого включити представників дотичних до міграційної сфери міністерств та відомств, соціальних партнерів, академічних установ, профільних неурядових та міжнародних організацій.

Іншим варіантом посилення організаційного забезпечення управління міграціями могла б бути передача функцій з регулювання трудової міграції до ДМС. Однак, у такому разі застереження у О.А. Малиновської викликає той факт, що діяльність ДМС скеровується МВС, тобто силовим відомством; даний орган має головним чином регуляторно-правовий характер, водночас, для розвитку міграційних процесів та мінімізації їх негативних наслідків ключовими є соціально-економічні обставини. Крім того, виконання ДМС функцій у сфері контролю та правозастосування, боротьби з нелегальною міграцією потребує такий стиль управління та підготовки державних службовців, який є, безумовно, відмінним від необхідних для регулювання легальної міграції та її соціальних наслідків [1, с. 6–7].

Наведені зауваження та пропозиції є цілком доречними, а тому вони мають знайти своє відображення у Плані заходів щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.

Та не лише органи державної влади забезпечують реалізацію державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Так, з метою децентралізації повноважень та адміністративних послуг у сферах міграції, на виконання Закону України від 10.12.2015 р. № 888 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самовряду-

вання та оптимізації надання адміністративних послуг» повноваження ДМС у сфері реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб делеговано органам реєстрації (виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова) [4]. Як наслідок, з 04.04.2016 р. ДМС передано повноваження у сфері реєстрації місця проживання/місця перебування фізичних осіб від територіальних органів і підрозділів ДМС до виконавчих органів сільської, селищної або міської ради, сільських голів. Крім того, відповідно до Закону України 14.07.2016 р. № 1474 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України», який вступив в дію з 01.10.2016 р., Центри надання адміністративних послуг наділені повноваженнями з прийняття заяв/анкет для внесення інформації до Реєстру та видачі паспортів громадянина України у формі картки та паспортів громадянина України для виїзду за кордон [3, 2].

Не можемо не згадати також про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адже на нього держава також покладає певне коло обов'язків щодо захисту прав трудових мігрантів. Він, зокрема, зобов'язаний: 1) забезпечувати контроль за дотриманням прав громадян України, які перебувають за кордоном; 2) розширювати співпрацю у цьому напрямі з омбудсменами інших парламентів; 3) забезпечувати дотримання прав громадян України, зокрема українських трудових мігрантів, які перебувають під арештом або в інший спосіб позбавлені волі за межами України [12].

Перелічені суб'єкти реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції підкреслюють важливість адміністративно-правової її складової, адже саме вони, використовуючи увесь механізм адміністрування, забезпечують впровадження волі держави в життя.

**Висновки.** Підсумовуючи усе наведене вище, можемо говорити про те, що державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції складається не лише з нормативної, але й з інституційної складової, а тому вона повинна здійснюватися за такими ключовими пріоритетами: 1) зменшення темпів зовнішньої трудової міграції; 2) розвиток взаємодії та координації між спеціальними суб'єктами реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, нівелювання будь-яких проявів дублювання компетенції; 3) розширення договірної бази з країнами, в яких чисельність трудових мігрантів-громадян України є найбільшою, удосконалення механізму працевлаштування трудових мігрантів у рамках укладених угод та забезпечення контролю за виконанням положень цих

договірних документів; 4) створення соціально-економічних передумов для повернення трудових мігрантів в Україну.

### Література

1. Малиновська О.А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави: пропозиції до вдосконалення // БД «Національний інститут стратегічних досліджень». URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/instituciynne-zabezpechennya-migraciynoi-politiki-derzhavi>.

2. Міграційний профіль України за 2018 рік // БД «Державна міграційна служба України». URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/mig\\_profil/migprofil\\_2018.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/mig_profil/migprofil_2018.pdf).

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: закон України від 14 липня 2016 року № 1474-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: закон України від 10 грудня 2015 року № 888-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

5. 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» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF>.

6. Про затвердження Положення про державну службу зайнятості: наказ Міністерства соціальної політики України від 14.06.19 № 945 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0733-19>.

7. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96, ред. від 04.03.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878, ред. від 30.08.2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

9. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 р. № 281, ред. від 19.01.2019 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-%D0%BF>.

10. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630, ред. від 01.01.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF>.

11. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423, ред.

від 01.01.2020 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.

12. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення»: постанова Верховної ради України від 5 листопада 2013 року № 680-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/680-18>.

### Анотація

**Шкарупа К. В. Повноваження окремих органів державної влади щодо реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.** – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що інституційна складова реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції перебуває на межі трансформаційних процесів. Обумовлено це надмірною кількістю органів державної влади суміжної компетенції, які залучені до забезпечення та врегулювання суспільних відносин у сфері зовнішньої трудової міграції. Цими органами є: Міністерство закордонних справ, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України, Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна служба зайнятості України, Державна служба України з питань праці, Служба безпеки України та інші. Відтак, вкрай важливо оптимізувати вітчизняне адміністративно-правове забезпечення та регулювання зовнішньої трудової міграції. Статтю присвячено дослідженню основних повноважень Міністерства закордонних справ, Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, Державної служби зайнятості України, Державної служби України з питань праці та Служби безпеки України щодо реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Зроблено висновок, що державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції складається не лише з нормативної, але й з інституційної складової, а тому вона повинна здійснюватися за такими ключовими пріоритетами: 1) зменшення темпів зовнішньої трудової міграції; 2) розвитку взаємодії та координації між спеціальними суб'єктами реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції, нівелювання будь-яких проявів дублювання компетенції; 3) розширення договірної бази з країнами, в яких чисельність трудових мігрантів-громадян України є найбільшою, удосконалення механізму працевлаштування трудових мігрантів у рамках укладених угод та забезпечення контролю за виконанням положень цих договірних документів; 4) створення соціально-економічних передумов для повернення трудових мігрантів в Україну.

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція, уповноважені суб'єкти, компетенція та повноваження, функції, оптимізація.

### Summary

**Shkarupa K. V. Powers of certain public authorities to implement state policy in the field of external labor migration.** – Article.

The relevance of the article is that the institutional component of the implementation of state policy in the field of external labor migration is on the verge of transformation processes. This is due to the excessive number of public authorities of related competence, which are in-

volved in ensuring and regulating public relations in the field of external labor migration. These bodies are: the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine, the State Border Service of Ukraine, the State Employment Service of Ukraine, the State Labor Service of Ukraine, the Security Service of Ukraine and others. Therefore, it is extremely important to optimize the domestic administrative and legal support and regulation of external labor migration. The article is devoted to the study of the main powers of the Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, State Migration Service of Ukraine, State Border Guard Service of Ukraine, State Employment Service of Ukraine, State Labor Service of Ukraine and Security Service of Ukraine. on the implementation of state policy in the field of exter-

nal labor migration. It is concluded that the state policy in the field of external labor migration consists not only of the regulatory but also of the institutional component, and therefore it should be carried out according to the following key priorities: 1) reducing the rate of external labor migration; 2) development of interaction and coordination between special subjects of realization of the state policy in the field of external labor migration, leveling of any displays of duplication of competence; 3) expanding the contractual base with the countries where the number of labor migrants-citizens of Ukraine is the largest, improving the mechanism of employment of migrant workers under the concluded agreements and ensuring control over the implementation of the provisions of these treaty documents; 4) creation of socio-economic preconditions for the return of labor migrants to Ukraine.

*Key words:* external labor migration, authorized entities, competence and authority, functions, optimization.