

УДК 354.3:325.1.3

О. В. Савчук
ад'юнкта заочної форми навчання
кафедри фінансового права та фіскального адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

Необхідність комплексного формування державної політики України у сфері міграції назривала не один рік. Зважаючи на міграційні процеси сьогодення, демографічну, соціально-економічну ситуацію в Україні та світі, відсутність розвинутого національного законодавства з питань міграції та його реального інституціонально-адміністративного забезпечення видається очевидною. Адже недостатньо лише прийняти програмні документи, особливої актуальності набуває сьогодні забезпечення реальної спроможності відповідних державних органів і установ, державних службовців, посадових осіб і навіть суддів реалізувати нові завдання відповідно до найкращих міжнародних практик та стандартів захисту прав людини в такій динамічній і багатоконтурній сфері як міграція, зокрема трудова міграція.

Метою статті є розкриття змісту державної політики щодо трудової міграції, саме тому, для більш глибокого і точного визначення поняття, вважаємо за необхідне з'ясувати етимологічне наповнення таких родових і фундаментальних категорій, як «політика», «державна політика» та «державна політика щодо трудової міграції», що дозволить нам синтезувати її організаційно-правову наповненість.

На сучасному етапі особливої актуальності набуває дослідження трудових міграційних поїздок з України до інших країн. Постає необхідність формування державної політики щодо регулювання трудових міграцій, причому ефективність відповідних заходів буде досягнута лише за умови, якщо їх розробка та впровадження спиратиметься на потужну аналітичну базу досліджень у даній сфері.

Основними закономірностями розвитку зовнішніх трудових міграцій в Україні на сучасному етапі є: 1) формування в структурі робочої сили України численного контингенту осіб, для яких трудова міграція є основним видом зайнятості; 2) диференціація рівня міграційної мобільності залежно від якісних характеристик індивідів – підвищений ступінь участі в зовнішніх трудових міграціях притаманний чоловікам (а серед жінок – тим, які мають дітей), особливо молодим, одруженим або розлученим, з середнім освітнім рівнем; 3) трудова міграція, як правило, є альтернативою можливому постійному виїзду, а не підготовкою до нього, але зі збільшенням

тривалості та частоти поїздок вірогідність повернення мігранта знижується; 4) зайняття українськими трудовими мігрантами ніш на відносно менш привабливих ринках праці країн перехідної економіки і Південної Європи; 5) залежність обсягів трудових міграцій від відстані, ємності ринків праці країн-реципієнтів та ментальних особливостей їх населення – основна частина трудових мігрантів виїжджає до сусідніх слов'янських країн, які досягли більших успіхів у справі переходу до ринкових відносин.

Причому під час здійснення трудової міграції жителі прикордонних регіонів України в основному орієнтуються на сусідні з їх областю країни. Головним приймачем вітчизняної робочої сили є Польща – найбільша за чисельністю населення з країн, які межують з Україною. Порівняно з учасниками стаціонарних міграцій, заробітчани переважно переміщуються на менші відстані, внаслідок чого основні країни-приймачі осіб, які виїждять з України на постійне (або принаймні тривале проживання) за межі колишнього СРСР (Ізраїль, Німеччина, США), не входять до найбільших реципієнтів української робочої сили.

Загальновідомо, що державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона покликана своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, встановлювати причини виникнення, складності, суперечності та знаходити шляхи вирішення цих проблем. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, розробляється відповідний інструментарій, створюється механізм їх реалізації.

Державна політика являє собою різнопланове та багатовекторне суспільне явище, що реалізується через відповідні структурні напрями: економічну, культурну, соціальну, монетарну, бюджетну, податкову політики тощо. Завдяки такій складності державна політика як необхідний атрибут діяльності будь-якого державного утворення стала об'єктом вивчення багатьох суспільних наук. Дослідженням поняття та змісту державної політики, аналізом її методів, принципів та засобів реалізації займалися вчені-адміністративісти, економісти, філософи, політологи, фінансисти та представники багатьох інших суспільних наук.

У даному випадку варто погодитись із точкою зору Пала Леслі, який вважає, що в сучасній науковій літературі присутній широкий набір визначень державної політики, в більшості з яких наголошується на її цілях, завданнях та засобах [5, с. 25].

До загальних визначень державної політики можна віднести наступне: «державна політика – курс дій чи пасивність, вибрані державними органами для вирішення даної проблеми або ряду взаємопов'язаних проблем» [1, с. 34].

Найбільш вдало та повно, на нашу думку, поняття державної політики визначив В.В. Тертичка. Вказану категорію він розглядає як «відносно стабільну, організовану і цілеспрямовану діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства» [2, с. 82].

При цьому вказаний автор вважає, що державна політика як суспільне явище складається з п'яти елементів (практичної діяльності політичних суб'єктів; сукупності законодавчо закріплених цілей та завдань; політичного усвідомлення; політичної організації суспільства; політичних відносин) [7, с. 64].

Загальноприйнятною є точка зору, що для розроблення, прийняття та ефективної реалізації будь-якого політичного рішення, програми або концепції в межах державної політики важливого значення набуває адекватна оцінка зовнішніх умов, в яких будуть реалізовуватися відповідне рішення, програма, концепція. З огляду на це очевидно, що державна політика повинна реалізовуватись в конкретних умовах і в конкретний проміжок часу. Серед таких умов В.Г. Атаманчук виділяє: державно-правові, соціально-психологічні та діяльнісно-практичні [3, с. 37].

Процес формування вітчизняної державної політики має певну логіку, основні засади якої закріплені в Конституції України. Між відповідними державними органами, що належать до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, конституційно розподілені права та обов'язки з приводу формування, реалізації та контролю за виконанням державної політики.

Як уже зазначалось, держава здійснює покладені на неї функції управління всіма без винятку сферами суспільними життя, в тому числі в соціальній, культурній, промисловій, економічній, фінансовій, податковій та інших сферах. В них держава розробляє, приймає та реалізує певний напрям державної політики, кожний з яких ґрунтується на відповідних принципах, реалізується системою відповідних державних органів, спрямований на виконання поставлених завдань та досягнення визначеної мети. Таким чином, першооснова державного регулювання всіма сферами

суспільного життя полягає у виділенні окремого напрямку державної політики, який розробляється, приймається, реалізується в кожний конкретний період часу [4; 5; 6; 7].

З огляду на викладене очевидним є той факт, що державна політика щодо трудової міграції є підвидом галузевої державної політики, що здійснюється у відповідній сфері державного життя, а саме – міграційній сфері.

Міграційна політика – цілеспрямована діяльність держави, пов'язана з регулюванням та контролюванням міграційних процесів, а також сукупність засобів для її реалізації та досягнення [8].

Метою міграційної політики держави є забезпечення раціонального розміщення населення з точки зору ефективного розвитку економіки і самого населення, поліпшення його якісного складу, рівномірного розвитку окремих його регіонів, згладжування соціально-економічної диференціації в умовах життя населення.

Зміст державної міграційної політики визначається сукупністю правових, економічних, політичних, демографічних, військових та інших факторів, що забезпечують інтереси і національну безпеку держави. Реалізація міграційної політики здійснюється шляхом формування механізму її реалізації, що включає набір методів, заходів, за допомогою яких забезпечується досягнення поставлених цілей і завдань.

Уся історія розвитку цивілізації свідчить, що будь-яка держава світу може і повинна опрацювати і проводити таку політику, яка була б вигідною для розвитку цієї держави та для її громадян; політику, що забезпечує раціональне розміщення населення на своїй території, економічне зростання, національну безпеку та територіальну цілісність.

Сучасну міграційну політику можна розглядати на світовому і національному рівнях. На світовому рівні вона проявляється в діях міжнародних організацій, перш за все, в документах і рекомендаціях ООН, МОП і МОМ, які приймаються на різних засіданнях і конференціях. На національному рівні міграційна політика, що представлена національною політикою держав, які проводять її з урахуванням сучасних масштабів і напрямів, є визначальним напрямом внутрішньої політики держави.

Під час визначення цілей, завдань, принципів і основних напрямів міграційної політики, механізмів її здійснення важливу роль відіграє вивчення, селекція і використання таких методів управління міграційними потоками, які найбільшою мірою відповідають конкретним історичним і економічним умовам держави.

Застосування функціонального аналізу до міграційної політики дозволяє виділити її функції,

основною з яких є функція регулювання, що передбачає вирішення поставлених завдань. Тому міграційна політика як поняття виступає загальним, первинним по відношенню до регулювання, що є механізмом здійснення сутності загального. Таким чином, механізмом регулювання буде система правових засобів, за допомогою яких упорядковуються міграційні процеси відповідно до цілей та завдань держави.

Міграційну політику можна розглядати як стандартизоване повторювальне явище, яке може бути представлене діяльністю державних інститутів у вигляді наявної структури, характеризоване структурною диференціацією. Міграційна політика демонструє зразок взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політики держави, що проявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від усього комплексу соціально-економічних і природних факторів.

Міграція населення виступає як об'єкт, на регулювання якого спрямована міграційна політика. А суб'єктами міграційної політики є державні та суспільні інститути, що її реалізують.

Оскільки стан «об'єкта регулювання» впливає на міграційну політику, то необхідно провести функціональний аналіз міграції населення.

Прискорювальна функція міграції полягає в тому, що територіальні переміщення сприяють зміні соціально-психологічних характеристик людей, розширенню їхнього кругозору, накопиченню знань про різні сфери життя, обміну трудовими навичками і виробничим досвідом, розвитку особистості, її матеріальним, соціальним і духовним потребам. Мобільне населення, як правило, є й соціально більш активним.

Іншою функцією міграції є перерозподіл населення, пов'язаний з розміщенням продуктивних сил між окремими територіями країни, зокрема між природними зонами, районами, різними типами сільських і міських поселень. Особливість функції перерозподілу зумовлена її міжтериторіальним характером, оскільки для перерозподілу необхідна взаємодія населення, принаймні, двох регіонів.

Наступною функцією міграції є селективна, сутність її полягає в тому, що нерівномірна участь у міграції різних соціально-демографічних груп зумовлює зміни в якісному складі населення різних територій. Досвід показує, що чоловіки й особи працездатного віку беруть участь у міграції активніше, ніж непрацездатні та жінки. Функції підвищення мобільності, перерозподілу і селективності проявляють себе неоднозначно в різних видах міграції. В одних випадках, як наприклад, в епізодичній міграції, найбільше значення має функція розвитку мобільності, в

інших, таких як переселення, всі функції проявляють себе повною мірою.

Завдання міграційної політики формуються в руслі концепції та ситуації, що склалася в міграційній сфері. Гострота міграційних проблем визначає вибір пріоритетів, черговість вирішення тих або інших завдань. Під час вибору пріоритетів і визначення цілей міграційної політики основну роль відіграють загальні функції міграції населення (прискорювальна, розподільча і селективна). Під час визначення конкретних заходів для досягнення певної мети найбільше значення мають специфічні функції міграції, такі як економічна і соціальна. Проте слід зазначити, що в конкретних історичних умовах, зокрема в умовах перехідного періоду, досягнення такої відповідності за допомогою міграції відбувається з величезними витратами і також має схильність до кризи. Тому в такі періоди особливо важлива регулятивна роль держави і виконання міграцією її специфічних функцій. На різних етапах розвитку в міграційній політиці країн світу переважала одна з її складових – еміграційна або імміграційна, яка і визначала в цілому її сутність. У даний час такою складовою є імміграційна політика [9, с. 54].

Міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення, її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку.

Сутність та завдання у сфері міграційної політики держави дають можливість стверджувати, що невід'ємним елементом державної міграційної політики є державна політика щодо трудової міграції, завдання та сутність якої тісно переплітаються з інтересами державної політики в міграційній сфері.

У вітчизняній науковій літературі не існує єдиного підходу щодо визначення поняття та розуміння суті такого важливого суспільного явища, як державна політика щодо трудової міграції. Це зумовлено, в першу чергу, складністю, багатовекторністю та невизначеністю змісту державної політики щодо трудової міграції. Як наслідок – зазначена категорія діалектично поєднує в собі різні аспекти, зокрема: правовий, адміністративний, філософський, соціальний, економічний, управлінський. Зупинимось на з'ясуванні адміністративно-правового аспекту державної політики щодо трудової міграції, що є безпосереднім предметом нашого дослідження.

Узагальнюючи вищевказані позиції науковців щодо визначення змісту понять «політика» та «державна політика», вважаємо, що під державною

політикою щодо трудової міграції слід розуміти комплекс організаційних, правових, адміністративних та фінансових заходів, за допомогою яких держава особливу увагу приділяє питанням розвитку національного ринку праці та цілеспрямовано впливає на вироблення ефективної, дієздатної політики зайнятості, спрямованої на підвищення економічної активності населення, зростання кількості нових робочих місць та розширення можливостей для реалізації права особи на гідну працю.

Література

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В.В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
4. Геєць В. Від кризи до росту / Геєць В., Степанкова Т., Кваснюк Б. та ін. – К. : Вид-во УАДУП. – 1995. – 87 с.
5. Геєць В. Соціогуманітарні складові перспектив переходу до соціально орієнтованої економіки України / В. Геєць // Економіка України. – 2000. – № 2. – С. 4–13.
6. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки перехідного періоду (світовий досвід і проблеми України) / А.Ф. Мельник. – Т. : Збруч, 1995. – 180 с.
7. Чумаченко Н. Г. Принятие решений в управлении производством / Н.Г. Чумаченко, А.П. Савченко, В.Л. Корнев. – К. : Техника, 1999. – 192 с.
8. Міграційна політика. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/>

9. Білоконь О.В. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Олена Валеріївна Білоконь – Київ : 2015. – 225 с.

Анотація

Савчук О. В. Засади реалізації державної політики щодо трудової міграції. – Стаття.

У статті розкрито зміст правових категорій «політика», «державна політика», «державна політика щодо трудової міграції». Автором визначено особливості реалізації державної політики щодо трудової міграції. Виокремлено основні проблеми в її реалізації.

Ключові слова: політика, державна політика, трудова міграція, мігрант, праця.

Аннотация

Савчук О. В. Основы реализации государственной политики по трудовой миграции. – Статья.

В статье раскрыто содержание правовых категорий «политика», «государственная политика», «государственная политика в отношении трудовой миграции». Автором определены особенности реализации государственной политики по трудовой миграции. Выделены основные проблемы в ее реализации.

Ключевые слова: политика, государственная политика, трудовая миграция, мигрант, работа.

Summary

Savchuk O. V. Principles of implementing the state policy on labor migration. – Article.

The content of the legal categories «politics», «state policy», «state policy on labor migration» is disclosed in this article. The author defines the peculiarities of the implementation of the state policy on labor migration. The basic problems in its realization are singled out.

Key words: politics, state policy, labor migration, migrant work.