



**Звіт**  
**за результатами семінару**  
**з надання Україні допомоги**  
**у розробленні та впровадженні**  
**національної програми міграції**

Проведено в рамках Проекту МОП  
«Можливості професійного навчання, зайнятість  
та міграційна політика як фактори запобігання і скорочення  
масштабів торгівлі жінками в Україні»  
1–5 листопада 2005 р.  
м. Київ

*ТОМАС АЧАКОСО*



## Зміст

<b>Виконавче резюме .....</b>	<b>4</b>
<b>Контекст та обґрунтування .....</b>	<b>6</b>
<b>Методика .....</b>	<b>8</b>
<b>Роль нематеріальних чинників .....</b>	<b>9</b>
Визначення місії/бачення.....	9
Ринок, керований попитом .....	10
Необхідність державної політики та програм у галузі міграції .....	11
Нове випробування – демографічна зима .....	11
<b>Ключові визначальні чинники .....</b>	<b>13</b>
Залучення вищого керівництва країни .....	13
Міжвідомчий підхід.....	14
Спеціалізований автономний орган .....	15
Роль розвитку інституційної спроможності.....	16
Роль приватного сектору .....	16
Успішний маркетинг .....	18
<b>Поступ у здійсненні реформ .....</b>	<b>26</b>
Прийняття законодавства.....	27
Ліцензування.....	28
“Велика хартія” для трудових мігрантів .....	31
Двосторонні угоди .....	32
Кодекс етичної поведінки .....	37
<b>Дороговказ .....</b>	<b>38</b>
Встановлення норм і стандартів та контроль за їх дотриманням .....	40
Нагляд за приватними агенціями з найму робочої сили .....	41
Урегулювання претензій та спорів .....	42
Послуги із соціального забезпечення .....	43
Кроки з розвитку інституційної спроможності .....	45
<b>Висновки та рекомендації.....</b>	<b>46</b>
<b>Додаток А .....</b>	<b>47</b>
<b>Додаток В .....</b>	<b>54</b>
<b>Додаток С .....</b>	<b>56</b>

## Виконавче резюме

Зазнавши тривалих і серйозних труднощів з управління процесами зовнішньої трудової міграції та усвідомлюючи її значний вплив на національну економіку, Україна визнала потребу в розробці більш дієвих механізмів управління зовнішньою трудовою міграцією та розвитку спроможності ефективно використовувати численні переваги такої міграції. Відтак до Києва було запрошено міжнародного експерта для виконання короткотермінового завдання за проектом МОП RER/02/M11/IRL “Можливості професійного навчання, зайнятості і міграційна політика як фактори запобігання та скорочення масштабів торгівлі жінками в Албанії, Молдові й Україні”. Він мав зустрітися з високопосадовцями з Міністерства праці та соціальної політики України, Державної служби зайнятості та Відділу міграції Державного комітету статистики, щоб розробити і надати рекомендації стосовно такого:

- a) удосконалення існуючої системи ліцензування, регулювання та моніторингу приватних агенцій з працевлаштування;
- b) забезпечення системності та комплексності інформації про наявні вакансії за кордоном;
- c) удосконалення порядку та поліпшення якості працевлаштування через приватні агенції з працевлаштування;
- d) оптимізації переговорів з укладання двосторонніх угод та їх змісту.

Відповідно до зазначених завдань, у Києві 2 листопада 2005 року було проведено односторонній загальнонаціональний тристоронній семінар на тему “Державна політика у галузі зовнішньої трудової міграції”. До уваги учасників семінару було запропоновано аналітичну доповідь за результатами дослідження законодавчої бази та політики в галузі зовнішньої трудової міграції в Україні, підготовлену чотирма авторами на замовлення МОП, та виступ міжнародного експерта з широкого спектра питань для подальшого обговорення в робочих групах.

Представництво МОП у Києві підготувало матеріали для обговорення у семи тематичних групах на основі рекомендацій попереднього національного семінару, що відбувся у березні 2004 року й констатував необхідність перегляду міграційного законодавства України та практики управління процесами міграції задля кардинального підвищення їх ефективності та посилення конкурентоспроможності української робочої сили на міжнародній арені. Тематичні групи уклали такі рекомендації:

- a) розробити стратегію інформаційно-просвітницької роботи, спрямованої на глибоке розуміння вищим керівництвом країни принципів і рушійних сил міграції з метою їх включення до національних цілей розвитку;
- b) вивчити доцільність створення автономного органу з міграції при Міністерстві праці та соціальної політики України;
- c) дослідити можливий вплив низького загального рівня народжуваності в Україні, зареєстрованого Фондом народонаселення ООН, на

майбутню пропозицію робочої сили на внутрішньому ринку праці та на її участь у програмі зовнішньої трудової міграції;

- d) використати досвід укладання та впровадження Трудового кодексу Філіппін у розробці організаційних і процесуальних вимог до ефективної та результативної національної інфраструктури зовнішньої трудової міграції.

Проблема коріниться у недостатньому розумінні з боку вищого керівництва країни важливої ролі трудової міграції не лише у зменшенні безробіття та підвищенні рівня життя людей завдяки грошовим надходженням від працівників-мігрантів, але і в реалізації національних планів розвитку та програм подолання бідності. Окрім заступника Міністра праці, який виступив на відкритті семінару та пішов у справах, високопосадовці не брали участі ані в пленарних засіданнях, ані в роботі тематичних груп (див. список учасників у Додатку А).

Очевидно також, що попри формування ще у 1999 році Міжвідомчої ради із заступників майже всіх профільних міністерств Кабінету, міжвідомча співпраця й координація залишаються на низькому рівні та потребують значного покращання. Додатково необхідно докласти зусиль, аби переконати народних депутатів України внести положення про зовнішню трудову міграцію до проекту Трудового кодексу, що наразі знаходиться на розгляді Верховної Ради.

Сьогоднішній низький загальний рівень народжуваності в Україні викликає серйозне занепокоєння. Поза сумнівом, його має бути враховано у розробці державної політики щодо зовнішньої трудової міграції. Крім того, він визначатиме і майбутню пропозицію на внутрішньому ринку праці, впливаючи на реалізацію програм розвитку країни.

У ході дводенної роботи тематичних груп було зроблено та обговорено рекомендації щодо напрямків і шляхів розбудови інституційного потенціалу в галузі міграції.

Виконання цих рекомендацій дозволить Україні укласти та прийняти належне міграційне законодавство й створити механізми його виконання в інтересах громадян країни. Воно також сприятиме поліпшенню послуг та розширенню доступу до інформації, кращому захисту прав трудових мігрантів завдяки ефективнішому контролю за діяльністю ліцензованих приватних агенцій з працевлаштування, скороченню соціальних видатків, збільшенню бюджетних надходжень та динамічнішому розвитку країни в цілому.

*Томас Ачакосо*

*Консультант МОП*

*28 листопада 2005 року*

## Контекст та обґрунтування<sup>1</sup>

Семінар був складовою проекту МОП “Можливості професійного навчання, зайнятості і міграційна політика як фактори запобігання та скорочення масштабів торгівлі жінками в Албанії, Молдові й Україні” (RER/02/M11/IRL) та проводився як продовження роботи, розпочатої під час загальнонаціонального тристороннього семінару “Політика у галузі трудової міграції, нормативно-правова база та її застосування з метою запобігання торгівлі жінками в Україні”, що відбувся у Києві 15-17 березня 2004 року.

Метою семінару було представити й обговорити національний та міжнародний досвід у попередженні торгівлі жінками через упровадження ефективної політики зовнішньої трудової міграції, забезпечення професійної підготовки, можливостей працевлаштування та розвитку приватного підприємництва як засобів послаблення, якщо не викорінення, основних причин торгівлі людьми.

Учасники семінару погодилися, що розв’язання будь-яких проблем залежить від правильного визначення їх основних причин, чого і досі не зроблено. Торгівля людьми з метою трудової експлуатації розглядається як наслідок зовнішньої трудової міграції, в першу чергу, нелегальної. В Україні було проведено аналіз механізмів регулювання зовнішньої трудової міграції, автори якого дійшли висновку про необхідність посилення уваги до двосторонніх та багатосторонніх договорів про працевлаштування та/чи соціальний захист мігрантів, ліцензування та моніторинг діяльності приватних агенцій з працевлаштування у процесі розробки та виконання національної стратегії управління зовнішньою трудовою міграцією.

Після здобуття незалежності у 1990 році Україна постала перед проблемою масового виїзду громадян за кордон у пошуках роботи. Провідну роль у цьому процесі відіграли класичні чинники протягування та виштовхування. Попит на дешеву робочу силу за кордоном “притягував” трудових мігрантів, а високий рівень безробіття та нерівномірність доходів “виштовхували” працівників з України.

Україна підписала на міждержавному, міжурядовому та міжміністерському рівнях понад 60 угод і договорів про трудову міграцію та соціальний захист українців за кордоном (у тому числі 15 угод стосовно трудових мігрантів), проте на практиці положення цих угод не виконуються через брак чітких механізмів їх імплементації.

Проблемою для України залишається і ліцензування приватних агенцій з працевлаштування. Учасники семінару висловили одностайну думку, що діяльність цих агенцій має бути краще врегульована. Водночас відомо, що агенції працевлаштовують за кордоном лише 2% від загальної кількості українських трудових мігрантів; відтак надмірний регуляторний тиск на такі приватні агенції може змусити чимало з них “працювати в тіні та відмови-

---

<sup>1</sup> Звіт за результатами загальнонаціонального тристороннього семінару “Політика у галузі трудової міграції, нормативно-правова база та її застосування з метою запобігання торгівлі жінками в Україні”, що відбувся у Києві 15-17 березня 2004 року.

тися від відповідальності за наслідки своєї роботи”. Досі більшість українських мігрантів користуються послугами туристичних бюро, залишаючись у країні призначення після закінчення візи і порушуючи, тим самим, імміграційне законодавство тих країн.

Таблиця 1

Основні країни призначення українських мігрантів<sup>2</sup>

№	Країна призначення	Кількість трудових мігрантів
1	Російська Федерація	1 000 000
2	Польща	300 000
3	Чехія	200 000
4	Італія	200 000
5	Португалія	150 000
6	Іспанія	100 000
7	Туреччина	35 000
8	США	20 000

Учасники семінару погодилися з думкою експерта про те, що шукачі роботи, які звертаються до ліцензованих приватних агенцій, рідше потрапляють до тенет торгівців людьми. Відтак необхідно забезпечити широке розповсюдження інформації про ліцензовані приватні агенції з працевлаштування та про їхні зобов’язання перед клієнтами й закликати потенційних мігрантів користуватися послугами виключно таких агенцій.

На жаль, наразі відсутні достовірні й повні дані про кількість українців, що працюють за кордоном. До того ж, дослідження, проведені різними відомствами й установами, використовують різні критерії для встановлення чисельності трудових емігрантів і відбивають ситуацію в країні лише частково (у певний період часу чи у певному регіоні), не даючи загальної картини та не визначаючи чітких тенденцій. Саме відсутність комплексного емпіричного матеріалу не дозволяє провести ретельний і всебічний аналіз проблеми та є головною причиною недостатнього розуміння серйозності проблем міграції з боку вищого керівництва країни, яке не надає належної пріоритетності розробці державної міграційної політики.

Асоціації роботодавців та професійні спілки відіграють важливу роль в управлінні процесами трудової міграції, забезпеченні прав працівників-мігрантів та запобіганні торгівлі людьми. Створення міжнародних мереж таких організацій сприятиме ефективному обміну інформації про законодавство країн призначення, умови праці трудових мігрантів та їхні права.

Учасники семінару зазначили, що потреба у працевлаштуванні за кордоном є однією з головних причин торгівлі людьми. Брак робочих місць, здатних забезпечити достатній рівень добробуту, всередині країни “виштов-

---

<sup>2</sup> Пирожков, Малиновська, Хомра. Зовнішня трудова міграція в Україні: соціально-економічний аспект. – Монографія: Рада національної безпеки та оборони України, Національний інститут проблем міжнародної безпеки. – К., 2003.

хує” працівників, змушуючи їх шукати роботу деінде у будь-який спосіб та наражаючи їх на ризик потрапити в умови надмірної експлуатації. Отож, поліпшення ситуації із зайнятістю в Україні та/чи сприяння створенню й розвитку малого підприємництва розглядаються як важливі запобіжники торгівлі людьми. Неможливо розв’язати проблему трудової міграції, особливо нелегальної, без реформування ринку праці в Україні, забезпечення належних умов праці та пристойного рівня доходів населення.

## Методика

Одноденний загальнонаціональний тристоронній семінар на тему “Державна політика у галузі зовнішньої трудової міграції” відбувся у Києві 2 листопада 2005 року (див. Додаток В). Головними питаннями на порядку денному були: аналітична доповідь за результатами дослідження законодавчої бази та політики в галузі зовнішньої трудової міграції в Україні, підготовлена чотирма авторами на замовлення МОП, та виступ міжнародного експерта з широкого спектра питань для подальшого обговорення в робочих групах.

Представництво МОП у Києві підготувало матеріали для обговорення у семи тематичних групах на основі рекомендацій попереднього національного семінару, що відбувся у березні 2004 року та констатував необхідність перегляду міграційного законодавства України та практики управління процесами міграції задля кардинального підвищення їх ефективності та посилення конкурентоспроможності української робочої сили на міжнародній арені.

Підхід, використаний міжнародним консультантом, відбиває певну точку зору, яка може допомогти визначити й окреслити стратегічні завдання у практичний, конструктивний спосіб. Зрештою, успіх або невдача того чи іншого почину оцінюють не за елегантністю проведеного аналізу чи бездоганністю діагнозу, встановленого за допомогою складного інструментарію, а, радше, за реалістичністю й практичною здійсненністю наданих рекомендацій. Стратегія не віддільна від тактики, від конкретних повсякденних зусиль, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. А головним тактичним питанням є таке: *Які засоби спрацьовують?*

Перше враження, що склалося від ознайомлення з численними дослідженнями, результатами опитувань, рекомендаціями семінарів та конференцій, що їх консультант отримав напередодні візиту від представництва МОП у Києві, свідчило про потребу українських колег в отриманні практичних порад, а не загальних теоретичних знань. Зазначені матеріали є цінними, проте вони містять радше науково-статистичні дані з проблеми, ніж практичний аналіз, що міг би стати основою для вироблення політики та прийняття рішень на державному рівні. Відтак, технічне завдання експерта передбачало надання конкретних порад учасникам семінару в чотирьох галузях, а саме: (а) удосконалення існуючої системи ліцензування, регулювання та моніторингу діяльності приватних агенцій з працевлаштування; (б) запровадження системи інформування зацікавленого населення про робочі місця за кордоном; (с) поліпшення порядку і практики працевлаштування за кордоном через приватні канали; (d) оптимізація переговорів з укладання двосторонніх угод та їх змісту.

Технічне завдання передбачає надання більш практичних, орієнтованих на український контекст порад щодо операційних механізмів упровадження державної програми зовнішньої трудової міграції, які включали б прагматичні та дієві рішення для існуючих проблем. Зрозуміло, що загальним істинам не місце у програмах дій; до того ж, як виявляється, Україна має певні складнощі з перенесенням таких програм у практичну площину, попри неодноразові намагання з боку різних міжнародних організацій допомогти їй у цьому.

Наш підхід дає можливість встановити активний зв'язок між теорією та практикою за рахунок визначення та окреслення кола засадничих питань, які часто залишаються *поза увагою в ході інших досліджень, більш технічно спрямованих*. Здатність учасників встановити такий зв'язок свідчитиме про те, що наш підхід не лише “дає” їм певний набір знань та даних, а й робить їх спроможними краще усвідомити умови, в яких відбувається реалізація програми, та процеси, що її супроводжують.

Унікальність підходу полягає також у тому, що він базується на теорії змін, яка стверджує, що *розвиток інституційної спроможності визначає ефективність забезпечення прав і добробуту трудових мігрантів*. Вона підкреслює, що за нинішніх обставин *спосіб дій є настільки ж* (якщо не більш) *важливим, що й сутність цих дій*. Інакше кажучи, договори й конвенції, закони та інші нормативні акти нічого не варті без спроможності відповідальних установ виконати їх. Не можна забувати, що для того, аби діяти ефективно та результативно, будь-яка установа повинна мати міцний організаційний фундамент.

## **Роль нематеріальних чинників**

Консультант увів поняття “нематеріальних чинників”, або змінних, які важко виміряти, а відтак легко не помітити. Ці кількісно невимірні змінні феномену міграції використовуються для того, щоб віднайти золоту середину між холодною абстрактною логікою статистики та складними економічними аргументами. Ці змінні допомагають визначити, як спонукати установи, що опікуються в Україні проблемами зовнішньої трудової міграції, спільно працювати над втіленням пропозицій і рекомендацій фахівців за нинішніх умов і в існуючому середовищі.

### ***Визначення місії/бачення***

З самого початку роботи міжнародний експерт висловив думку про необхідність чітко визначити бачення державної програми зовнішньої трудової міграції з боку вищого керівництва країни. Наразі влада не оприлюднила свого розуміння тієї ролі, яку зовнішня трудова міграція може відігравати у розвитку держави. Досі не визнано необхідність означити як шлях, по якому слід рухатися, так і практичні кроки та методи просування цим шляхом. Плани, запропоновані у різних дослідженнях, і рекомендації численних конференцій не переросли у комплексне і переконливе стратегічне бачення в цій галузі, яке свідчило б про готовність виконати політичні зобов'язання.

Визначення *місії* – це заява про те, чого сподівається досягти країна чи установа в упровадженні політики трудової міграції. А *бачення* – це визначення того, що країна планує досягти за певний проміжок часу. Це відповідь на питання “Якими ми хочемо стати?”. Вкрай важливо, щоб усі посадовці та експерти, причетні до вироблення політики зовнішньої трудової міграції, були обізнані й однаково розуміли принципи та рушійні сили трудової міграції.

Продумані й чітко сформульовані визначення місії та бачення допомагають усім зацікавленим сторонам, з найнижчого до найвищого ешелонів, усвідомити їхню спільну мету. Бачення повинно давати чітке уявлення про роль та майбутнє зовнішньої трудової міграції в Україні. Додатково має бути розроблена операційна стратегія, що формулює ключові цінності української держави у галузі міграції та демонструє, яким чином кроки держави у цій галузі узгоджуються з інтересами потенційних мігрантів.

Упродовж семінару було обговорено низку важливих змінних, що впливають на розвиток державної системи управління зовнішньою трудовою міграцією. Хоча ці змінні притаманні не лише системі працевлаштування за кордоном, вони заслуговують на увагу, оскільки визначають спроможність відповідних державних установ успішно впроваджувати програму міжнародної трудової міграції.

### ***Ринок, керований попитом***

Провідну роль серед зазначених змінних відіграє закон попиту і пропозиції, що впливає на процеси зовнішньої трудової міграції так само, як і на розвиток економіки в умовах вільного ринку. У ситуації із зовнішньою трудовою міграцією вплив попиту на робочу силу є визначальним фактором, про який варто пам’ятати розробникам політики та авторам державних програм у галузі міграції. Водночас, з огляду на нові тенденції взаємообумовленого розвитку міграції та демографії, про які йтиметься нижче, Україна має ретельніше вивчити їх можливі наслідки, особливо щодо пропозиції робочої сили.

Правильна оцінка й урахування дії закону попиту та пропозиції допоможуть розробити адекватну політику та програми управління міграцією. Експерт навів приклад Філіппін, де висококваліфіковані лікарі державних шпиталів у різних провінціях країни вступають до медичних училищ, щоб здобути кваліфікацію середнього медичного персоналу для працевлаштування у Сполучених Штатах чи Великобританії, де заробітна плата медсестер набагато вища, ніж у дипломованих лікарів на Філіппінах.

Консультант запитав учасників, які зарубіжні інвестиції потрібні, на їхню думку, для створення одного робочого місця в Україні. Приміром, на Філіппінах декілька років тому науковці одного з університетів дослідили це питання і з’ясували, що створення одного робочого місця на національному ринку коштує близько 50 тисяч доларів США, тобто 1 мільярд доларів іноземних інвестицій призводить до появи лише 20 тисяч вакансій на місцевому ринку праці.

Навіть якщо буде створено більше робочих місць за рахунок допоміжних служб, що супроводжують інфраструктуру таких інвестицій, все одно зазначена стратегія не досягне поставленої мети, тому що новостворених робочих місць буде незрівнянно менше, ніж безробітних на ринку праці. Ситуація ускладнюється і тим, що останнім часом помітно скорочуються обсяги прямих іноземних інвестицій та офіційної допомоги на розвиток, що надходять з розвинених країн.

### ***Необхідність державної політики та програм у галузі міграції***

Державна міграційна політика визначає основні напрямки діяльності відповідних державних установ щодо зовнішньої трудової міграції. Розробка й успішне впровадження програми зовнішньої трудової міграції вимагає чіткого усвідомлення поточного стану міграції та її очікуваної ролі у розвитку країни. Однак українське керівництво, політики, законодавці, урядовці та суспільство в цілому не вважають міграцію пріоритетним напрямком державної політики, свідченням чого є той факт, що проект Трудового кодексу України, що наразі розглядається у Верховній Раді, навіть не містить відповідного розділу.

Міграційна політика має розроблятися у загальному контексті стратегії праці та зайнятості, а також з урахуванням політики у суміжних галузях, як-от: освіта, зовнішньоекономічна діяльність, дипломатія, торгівля та інвестиції. Стратегія повинна включати такі обов'язкові елементи, як цілі та завдання у галузі міграції, наприклад, сприяння зайнятості, захист співгромадян за кордоном, надбання нових професій і перекваліфікація, використання грошових переказів від трудових мігрантів на користь національної економіки, суспільна реінтеграція мігрантів, що повертаються тощо.

Стратегічні документи мають також визначати роль, яку уряд вбачає для себе в регулюванні індустрії приватних агенцій працевлаштування та створенні сприятливого середовища для спільної роботи усіх зацікавлених міністерств і відомств.

### ***Нове випробування – демографічна зима***

Учасників семінару було ознайомлено з сучасними світовими демографічними тенденціями та прогнозами. Зазначалося, що поточний загальний рівень народжуваності в Україні дорівнює 1,38 і є значно меншим за прийнятий у світі стандарт “народжуваності на рівні простого відтворення/заміщення населення”. Наразі цей стандарт становить 2,1 – саме стільки дітей має народити кожна жінка дітородного віку (на загал, від 14 до 44 років) для відтворення населення на існуючому рівні, коли живих дітей народжується достатньо, аби замінити померлих, причому половина новонароджених має бути жіночої статі.

**ВСЕСВІТНЄ СКОРОЧЕННЯ НАРОДЖУВАНOSTI<sup>3</sup>**  
**Вибірка країн із незворотними тенденціями загального рівня народжуваності з 2000 року**

<b>КРАЇНА</b>	<b>Загальний рівень народжуваності 1995-2000</b>	<b>Чисельність населення (тисяч чоловік) у 1998 році</b>	<b>Очікувана чисельність населення (тисяч чоловік) у 2050 році</b>
Іспанія	1,15	39 628	30 226
Румунія	1,17	22 474	16 419
Італія	1,20	57 369	41 197
Японія	1,29	126 281	104 921
Німеччина	1,30	82 133	73 303
Росія	1,34	147 434	121 256
Португалія	1,37	9 859	8 137
<b>Україна</b>	<b>1,38</b>	<b>50 861</b>	<b>39 302</b>
Канада	1,55	30 563	42 311*
США	1,99	274 028	349 318*

\* Населення цих країн зростатиме виключно за рахунок імміграції

Сьогодні очевидно, що багато розвинених країн постали перед подвійною проблемою скорочення народжуваності та старіння населення. Водночас така ситуація є сприятливою для країн з надлишком робочої сили, які прагнуть працевлаштувати своїх громадян за кордоном.

За цих обставин, консультант порадив, аби українські посадовці та фахівці серйозно проаналізували, яким чином низький загальний рівень народжуваності в Україні може позначитися на пропозиції робочої сили не лише для працевлаштування за кордоном, а й для задоволення попиту на внутрішньому ринку праці та реалізації програм і планів розвитку країни.

Україні, поза сумнівом, доведеться переглянути плани розвитку, якщо вона вирішить скористатися незадоволеним попитом на кваліфікованих працівників, що невдовзі виникне у більшості, а, може, й у всіх розвинених країнах. Наприклад, може знадобитися коригування системи середньої спеціальної й вищої освіти та навчальних програм відповідних закладів з урахуванням як національних потреб у певних фахівцях, так і попиту на міжнародному ринку праці.

Не виключено, що наслідки цієї нової взаємозалежності між міграцією та демографією змусять Україну внести зміни і до національної стратегії подолання бідності. Попит на трудових мігрантів на міжнародному ринку праці залишатиметься постійним, а то й зростатиме у міру того, як усе більше розвинених країн втрачатимуть спроможність відтворювати власне населення. На Філіппінах, що є країною походження трудових мігрантів, чимало родин розглядають працевлаштування за кордоном, принаймні одного із членів родини, як можливість подолати бідність і тому роблять усе, щоб підтримати цього члена родини.

<sup>3</sup> Фонд народонаселення ООН, опубліковано Торгівельною палатою Філіппінської фундації, Маніла, 2003 рік.

## **Ключові визначальні чинники**

Окрім ключових змінних, які впливають на успішність програм управління зовнішньою трудовою міграцією, було обговорено принципи, що визначають природу трудової міграції. Ключовими принципами є такі:

- a) достатня увага до процесів міграції з боку вищого керівництва країни;
- b) міжвідомча взаємодія в управлінні міграційними процесами;
- c) потреба у спеціалізованому органі для скеровування процесу виконання програми;
- d) розвиток інституційної спроможності;
- e) роль приватних агенцій з працевлаштування як стратегічних партнерів;
- f) успішний маркетинг.

Кожний із зазначених принципів було охарактеризовано й обговорено окремо як віхи, за якими українська влада зможе оцінити існуючий стан справ у країні та визначити напрямки політики та діяльності, що мають бути узгоджені, організаційно оформлені й інкорпоровані у державні програми управління зовнішньою трудовою міграцією.

### ***Залучення вищого керівництва країни***

На жаль, вище керівництво України приділяє недостатньо уваги проблемам трудової міграції та не відіграє належної ролі у реформах, життєво необхідних для створення та реалізації державної програми управління зовнішньою трудовою міграцією, не вважаючи її пріоритетним напрямком державної політики.

Зазвичай, програми управління зовнішньою трудовою міграцією є прерогативою Міністерств праці, тому на міжнародному рівні МОП апелює саме до таких міністерств і співпрацює з ними в розв'язанні проблем міграції. Активна участь вищого керівництва та розробників політики в цьому процесі є вкрай важливою, оскільки, за умов можливого конфлікту інтересів, соціальних та політичних принципів окремих організацій та установ, долучених до міграційних процесів, певні рішення в цій галузі можуть прийматися лише на найвищому рівні. Такі рішення є поза компетенцією окремих галузевих міністрів і, тим більше, поза межами повноважень посадовців середньої ланки. Наприклад, на Філіппінах сам Президент Республіки постійно цікавиться усіма питаннями політики стосовно зовнішньої трудової міграції та бере безпосередню участь у розробці міграційної політики й нагляді за впровадженням програм трудової міграції.

Відтак Міністерство праці та соціальної політики України має намагатися змінити мислення решти урядових міністерств, переконуючи їх, що роль цього міністерства не зводиться лише до соціальних та трудових аспектів розвитку країни, а передбачає і активний вплив на економічні аспекти такого розвитку. Питання праці та міграції мають розглядатися не лише з точки зору розвитку людських ресурсів, але і як невід'ємна складова програм

економічного розвитку держави. Роль і функції трудової міграції нерозривно пов'язані з динамічним розвитком та процвітанням країни.

Міністерство праці та соціальної політики повинно мати можливість спрямовувати процеси розробки стратегій, визначення цілей та завдань. Крім того, воно повинно бачити “загальну картину”, щоб бути спроможним ініціювати необхідні кроки із розробки і реалізації своєї програми міграції. Наразі це велика проблема для міністерства, яке повинно переконати як керівництво держави, так і суспільство, що їхнє активне залучення до укладання, обговорення та впровадження такої програми є запорукою прогресу країни.

### ***Міжвідомчий підхід***

Міграційні процеси вимагають тісної співпраці та координації зусиль практично всіх урядових міністерств. Україна рухалася у правильному напрямку, створивши Міжвідомчу координаційну раду з питань міграції при Кабінеті Міністрів України, згідно з Постановою Кабінету Міністрів № 1056 від 10 липня 1998 року. Раду очолює Віце-прем'єр України, заступником Голови Ради є Голова державного комітету у справах національностей та міграції, а до складу входять заступник Міністра закордонних справ, заступник Міністра внутрішніх справ, заступник Міністра праці та соціальної політики, заступник Міністра освіти та науки, заступник Міністра охорони здоров'я, заступник Міністра економіки, заступник Міністра фінансів, заступник Міністра юстиції, заступник Голови Державної прикордонної служби, заступник Голови державного комітету у справах національностей та міграції (Секретар Ради), заступник Голови Державної митної служби, заступник Голови Служби безпеки, представники Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів України, що займаються питаннями міграції, а також Голова ради з питань міграції при Раді Міністрів Автономної Республіки Крим. На жаль, Рада провела лише два засідання з часу свого заснування, останнє – у 1999 році. Відтак можна визнати, що вона не функціонує.<sup>4</sup>

Слід підкреслити, що успішне впровадження програми зовнішньої трудової міграції неможливе без постійної й активної взаємодії усіх основних учасників такої програми. Міжвідомчий підхід дозволяє сконцентрувати різноманітні управлінські та інші ресурси з тим, щоб оперативно задовольняти потреби трудових мігрантів. Крім того, він сприяє забезпеченню вразливих шукачів роботи за кордоном від тенет недобросовісних вербувальників.

Так, можна значно скоротити витрати на збирання інформації про кон'юнктуру ринку праці у тій чи іншій країні, яке має проводитися постійно, якщо підключити до цієї справи працівників посольства у відповідній країні. Звичайно, сучасні технології, як-от Інтернет, полегшують це завдання, проте залишається чимало аналітичної та іншої роботи, яку повинні робити люди, розкриваючи приховані можливості, спілкуючись з представниками відділів кадрів іноземних компаній тощо.

---

<sup>4</sup> О. Малиновська, Т. Петрова, О. Позняк, С. Чехович. Трудова міграція в Україні (Аналітична доповідь). Документ подано на обговорення учасників загальнонаціонального тристороннього семінару з проблем зовнішньої трудової міграції, 2-4 листопада 2005 року, Київ.

Важливо залучити до такої роботи усі зацікавлені сторони цієї складної системи, усі установи та людей, від співпраці яких залежить успішна реалізація програм міграції. Всі вони мають працювати над створенням командного духу та спільним плануванням на майбутнє з метою гармонізації та узгодження дій і поліпшення стосунків між собою.

Співпраця та координація зусиль між задіяними міністерствами й відомствами не виникають самі собою. Над цим необхідно невпинно працювати впродовж цілого процесу співробітництва. Міністерство праці та соціальної політики має створити сприятливе середовище для розвитку співпраці, запровадивши механізми, що забезпечували б регулярну й комплексну міжвідомчу взаємодію. Управління процесами міграції передбачає тісну й постійну співпрацю різних організацій та установ за провідної ролі спеціалізованого органу, про який йдеться нижче.

### ***Спеціалізований автономний орган***

Більшість країн походження трудових мігрантів пішли шляхом створення спеціалізованого автономного органу при міністерстві праці, що опікується реалізацією національної програми трудової міграції відповідної країни. Наприклад, на Філіппінах – це Філіппінська адміністрація з працевлаштування за кордоном (ФАПЗ), у В'єтнамі – DOLAB, на Шрі-Ланці – SLBFE, у Пакистані – ВЕОЕ. У Бангладеш навіть утворено окреме Міністерство соціального забезпечення емігрантів та працевлаштування за кордоном. Разом з тим, усі сторони, залучені до процесу міграції, мають усвідомлювати, що наявність спеціалізованого органу жодним чином не зменшує їхньої ролі в упровадженні програми трудової міграції чи відповідальності за її результати.

Спеціалізований орган діє як диригент симфонічного оркестру, що забезпечує не лише гармонійне звучання окремих груп оркестру, а й використання однакових музичних партитур, оскільки одну і ту саму музику можна аранжувати по-різному.

Повноваження спеціалізованого органу повинні бути достатніми для його ефективної діяльності з управління реалізацією програми трудової міграції. Необхідно, щоб Міністерство праці та соціальної політики, або спеціалізований орган, якщо такий буде створено, були спроможні оперативно реагувати на всі проблеми та вимоги, пов'язані з динамічною природою міграції. На Філіппінах, наприклад, відповідальність за вироблення політики покладається на Правління ФАПЗ, до складу якого входить лише п'ять осіб – представник приватного сектору, представник профспілок моряків, представник жіночих організацій, адміністратор ФАПЗ та Міністр праці, який очолює Правління. Це дозволяє звести до мінімуму кількість рівнів підпорядкування, спростити спілкування між ними та підвищити ефективність прийняття рішень щодо політики. Правління має повноваження переглядати структуру програми працевлаштування за кордоном, передбачені нею процедури та механізми її реалізації, відповідно до вимог часу й динаміки міграційних процесів. Відтак, програма не є статичною, застиглою чи затвердженою раз і назавжди.

## ***Роль розвитку інституційної спроможності***

Експерт запропонував розглядати розвиток інституційної спроможності у широкому контексті системи захисту прав та соціального забезпечення трудових мігрантів, яка, на думку інших фахівців з питань міграції, включає такі складові: встановлення та дотримання стандартів, нагляд за приватними агенціями з працевлаштування та надання інших послуг трудовим мігрантам.

Від рівня розвитку інституційної спроможності напряму залежить, наскільки успішними будуть міграційна політика та програми трудової міграції в тій чи іншій країні, оскільки громадяни сприймають таку політику й такі програми саме через призму повсякденної роботи чиновників і рішень посадовців. Недостатня спроможність відповідальних установ ефективно й результативно керувати системою міграції є такою ж серйозною вадою, що й недосконалість законодавчо-нормативної бази у даній галузі, й так само ускладнює і без того проблематичні міграційні процеси.

Учасники семінару підкреслили, що урядові установи відіграють основну роль у наданні соціального захисту трудовим мігрантам, забезпечуючи безперебійну й ефективну роботу адміністративного апарату. Відтак здатність цих установ до динамічного розвитку, стратегічного планування та розумного управління настільки ж важливі, як і вироблення ефективної політики й запровадження дієвих механізмів її реалізації.

Як вже неодноразово зазначалося, міграція – процес динамічний: міграційна ситуація на національному та міжнародному рівнях постійно змінюється, що вимагає відповідного коригування та оновлення законодавчих й адміністративних механізмів. Їх своєчасний перегляд і наявність установ, що активно діють на випередження, а не лише реагують на зміни зовнішніх обставин, визначають успіх у реалізації політики зовнішньої трудової міграції.

У презентації експерт наголошував на необхідності досягти повного розуміння всіма задіяними сторонами принципів, функцій та рушійних сил зовнішньої трудової міграції, що є неодмінною умовою прийняття правильних рішень щодо організаційної форми, структури та внутрішніх процедур спеціалізованого органу з запровадження програм трудової міграції.

Розвиток інституційного потенціалу в поєднанні з належним розумінням принципів трудової міграції допоможе Україні визначити перешкоди на шляху реформ та розробити стратегію розумних змін.

## ***Роль приватного сектору***

З огляду на динамічну природу зовнішньої трудової міграції, приватний сектор краще пристосований до надання послуг з працевлаштування за кордоном та маркетингу, ніж державний. Філіппінський уряд, наприклад, визнав, що приватний сектор є головною рушійною силою у становленні й розвитку індустрії найму на роботу, що саме приватний сектор сприяв відкриттю нових ринків та працевлаштуванню філіппінських робітників у понад 200 країнах світу та на тисячах океанських суден.

Приватний сектор здатний мобілізувати ресурси ефективніше й оперативніше, ніж державні установи, яким притаманні бюрократичні обмеження та довготривалий бюджетний процес. Приватний сектор постійно шукає нові ринки та запроваджує інноваційні підходи й послуги, аби залишатися конкурентоспроможним на внутрішньому та зовнішньому ринках. Він є гнучкішим за державний сектор з його бюрократичними процедурами і тому краще відповідає динамічному характерові ринку праці.

Забезпечення виконання законодавства є прерогативою уряду. Водночас не можна применшувати ролі, яку відіграють у цьому процесі представники приватного сектору – ліцензовані агенції з працевлаштування та шукачі роботи за кордоном. Окрім пільг та прав, гарантованих конституцією чи державою, агенції та потенційні трудові мігранти мають обов'язки дотримуватися букви і духу законів, що надають їм такі права.

Саме тому на Філіппінах було розроблено обов'язкову освітню програму – ознайомчий семінар перед виїздом, – що інформує майбутніх трудових мігрантів про закони й процедури, культурні традиції та практику країни призначення, про права й обов'язки обох сторін, про шляхи і засоби захисту їхніх інтересів у разі необхідності, про можливі психологічні наслідки роботи на чужині, у відриві від родини. Жоден філіппінський працівник не може бути працевлаштований за кордоном, не пройшовши попередньо таку підготовку.

Крім того, ФАПЗ пропонує претендентам на робочі місця за кордоном, за їх бажанням, відвідати ознайомчий семінар перед прийомом на роботу, який має на меті допомогти потенційним мігрантам дійти рішення на основі отриманих знань про переваги й недоліки праці за кордоном; про порядок обробки заявок на працевлаштування; про послуги, що їх надають різні державні установи, та про програму працевлаштування за кордоном у цілому. Ознайомчі семінари перед виїздом та прийомом на роботу звертають особливу увагу слухачів на те, що приватний сектор несе відповідальність за безперебійну й чесну співпрацю між ліцензованими агенціями з найму та робітниками-мігрантами.

Звичайно, держава не впоралася б із величезним завданням проводити обов'язкові ознайомчі семінари перед виїздом кожного трудового мігранта-філіппінця (близько 1 мільйона осіб щороку) без залучення організацій приватного сектору, уповноважених проводити такі семінари за навчальною програмою, розробленою ФАПЗ.

### *Організації громадського контролю*

Демократичні суспільства у багатьох країнах-донорах трудової міграції запровадили механізми, що дозволяють різноманітним суб'єктам приватного сектору здійснювати громадський контроль за діяльністю урядових установ. Ці організації відіграють значну роль у підтриманні порядку та приверненні суспільної уваги до проблем трудової міграції.

Останнім часом неурядові та правозахисні організації активізували свою діяльність в різних країнах на національному рівні та стали впливовими на світовій арені. Вони ведуть постійний моніторинг діяльності міністерств, ві-

домств та інших державних установ, періодично розповсюджують аналітичні матеріали, виносячи на суд громадськості альтернативні підходи до впровадження політики. Вони займаються різними видами діяльності та надають різноманітні послуги, доповнюючи та розширюючи спектр послуг, пропонувані державними установами. Вони допомагають розробляти стратегічні програми, лобіюють їх прийняття та ведуть моніторинг їх реалізації державними установами. Таким чином, НУО виступають посередниками між громадою і розробниками державної політики.

ЗМІ також активно спонукають державні установи діяти максимально ефективно й результативно. Нерідко робота державних посадовців чи відомств у певній галузі стає предметом пильної уваги з боку друкованих медіа, радіо й телебачення.

Метою організацій громадського контролю є вимагати від державних установ, таких як ФАПЗ, належного виконання їхніх функцій та поліпшення якості надання послуг клієнтам. Крім того, вони є джерелом нової інформації та пропозицій з удосконалення існуючих механізмів та заходів упровадження політики.

### *Успішний маркетинг*

Оскільки ринок праці й процеси трудової міграції скеровані, переважно, попитом на робочу силу, країни, що прагнуть працевлаштувати своїх громадян за кордоном, повинні активно шукати потенційних роботодавців за умов жорсткої конкуренції з іншими країнами-донорами робочої сили. Україна також має віднаходити можливості працевлаштувати своїх громадян поза кордонами держави, на міжнародному ринку праці, що є дуже конкурентним та дезорганізованим через відсутність міжнародних правових норм і стандартів. Це можна зробити, лише володіючи достовірною й актуальною інформацією про ринкову кон'юнктуру, а також навичками та прийомами реклами і маркетингу.

Маркетинг – це процес управління, який передбачає визначення, прогнозування та задоволення потреб споживачів з користю/вигодою для сторін. Експерт пояснив учасникам значення кожного елементу наведеної дефініції для того, аби продемонструвати багатогранність і складність процесу маркетингу.

*Процес* означає просування чи рух уперед і передбачає наявність декількох етапів, операцій або дій з боку низки організацій чи суб'єктів. За своєю природою, процес пов'язаний з наданням певному питанню постійної, але не статичної, уваги.

*Управління* вказує на роль вищого керівництва організації чи країни. На Філіппінах, приміром, Президент Республіки бере безпосередню участь у визначенні напрямків політики та нагляді за здійсненням програм.

*Визначення потреб* є першим кроком у процесі маркетингу, що дозволяє з'ясувати, на якому ринку існує попит на певний продукт або послугу, і вимагає знання як ринкового попиту, так і пропозиції.

*Прогнозування* дозволяє організації чи країні залишатися конкурентоспроможною на ринку і передбачає дії на випередження конкурентів,

зокрема спроможність оцінити, які навички користуватимуться попитом, де та коли.

*Задоволення* потреб цікавить усіх споживачів. Вони шукають саме такі товари чи таких надавачів послуг, які найкраще відповідають їхнім потребам.

*Потреби споживачів* стосуються якості продукту чи надійності надавача послуг, компетентності та кваліфікації працівників, економічної доцільності процесів, вчасного виконання робіт, прозорості операцій.

*Користь* стосується всіх етапів і учасників процесу міграції, в результаті якого у вигравші опиняються і країна походження, і країна призначення, і трудові мігранти і приватні агенції з найму.

Експерт детально охарактеризував шляхи та засоби дослідження ринку з використанням традиційних джерел інформації та Інтернету, підкресливши важливість маркетингу для реалізації будь-якої програми зовнішньої трудової міграції. Маркетинг є найдорожчою складовою цілого процесу найму робочої сили, оскільки збирання, обробка, аналіз та належне використання даних з кінцевою фінансовою вигодою не є простим завданням.

Окремо було розглянуто можливості скорочення витрат на маркетинг за рахунок узгодженої співпраці з посольствами України за кордоном і використання у рекламно-маркетингових цілях загально доступної інформації, наприклад, п'ятирічних планів розвитку країн-реципієнтів робочої сили. Експерт навів приклад застосування такої інформації філіппінськими фахівцями, які передбачили появу нових можливостей працевлаштування мігрантів у Тайвані за три роки до того, як Тайвань відкрив свої ринки праці для іноземної робочої сили.

Процес маркетингу має починатися із застосування базового інструменту – аналізу сильних та слабких сторін, можливостей та загроз (так званого “SWOT-аналізу”). Проведений у контексті зовнішньої трудової міграції, сучасний SWOT-аналіз допоможе Україні зосередити зусилля на тих напрямках, що розвивають сильні сторони її міграційної стратегії, або визначити шляхи ефективного використання можливостей та нейтралізації загроз. Грамотно проведений SWOT-аналіз допоможе сформулювати стратегію маркетингу в цілому та розробити план дослідження ринку. Тому для правильного визначення напрямку та підходів до розробки стратегії маркетингу в Україні слід провести SWOT-аналіз, принаймні на елементарному рівні, хоча бажанішим був би більш поглиблений аналіз.

### *Процес розвитку ринку*

Задля простоти сприйняття, у Таблиці 3 наведено Матрицю процесу розвитку ринку, яка описує різні етапи цього процесу.<sup>5</sup> Горизонтальна вісь зображує хронологічну послідовність етапів розвитку ринку; кожна з п'яти колонок

---

<sup>5</sup> Achacoso, Tomas, “Market Development and Organizational Change in the Field of Overseas Employment Administration: The Philippine Experience.” Неопублікована стаття, подана до МОП, Маніла, 1987

відповідає окремому етапу. Вертикальна вісь містить перелік схем і стратегій (ресурси), спрямованих на досягнення поставлених цілей і виконання завдань (очікувані результати), які зображено на нижній горизонтальній вісі.

Таблиця 3.

**Матриця процесу розвитку ринку за участі держави**

<b>РЕСУРСИ</b> \ <b>ЕТАП</b>	<b>ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЬОВОГО РИНКУ ТА ОЦІНКА ПРОПОЗИЦІЇ РОБОЧОЇ СИЛИ (1)</b>	<b>ВХОДЖЕННЯ НА РИНОК (2)</b>	<b>ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМИ РОЗВИТКУ РИНКУ (3)</b>	<b>ЗБІЛЬШЕННЯ ЧАСТКИ РИНКУ (4)</b>	<b>УТРИМАННЯ ЧАСТКИ РИНКУ (5)</b>
1 ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ	XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX		
2 ОСОБИСТИЙ ПРОДАЖ ТА РЕКЛАМА	XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX		
a) Місії з маркетингу					
1) експертне дослідження чи аналіз ситуації на місці 2) рекламні місії та місії доброї волі на вищому рівні		XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX
b) Збирання інформації на місці/відвідання клієнтів		XXXXXXXXXX			XXXXXXXXXX
3 ДРУКОВАНІ РЕКЛАМНІ МАТЕРІАЛИ					
a) Рекламні оголошення		XXXXXXXXXX		XXXXXXXXXX	
b) Додаткові інформаційні матеріали		XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		
c) Прямі поштові відправлення		XXXXXXXXXX			
4 КОРПОРАТИВНА РЕКЛАМА Й ПОСЛУГИ ДЛЯ ІНДУСТРІЇ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ					
a) Ознайомчі кампанії		XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX		
b) Кампанії з привітання клієнтів			XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
c) Система переадресації клієнтів				XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
d) Інформаційна служба			XXXXXXXXXX		
<b>РЕЗУЛЬТАТИ</b>	<b>ПЕРСПЕКВИ ЗАКРІПЛЕННЯ НА РИНКУ</b>	<b>ОБІЗНАНІСТЬ, ДОБРЕ СТАВЛЕННЯ З БОКУ ПРИЙМАЮЧОЇ КРАЇНИ, СПРИЯТЛИВЕ РИНКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ</b>	<b>ПЕРШІ ТРУДОВІ КОНТРАКТИ; ДВОСТОРОННІ УГОДИ ТА ДОГОВОРИ ПРО ПРАЦЕВЛАШТ.; ІНФОРМАЦІЯ ПРО РИНКОВУ КОН'ЮНКТУРУ</b>	<b>БІЛЬША ЧАСТКА І СИЛЬНІША ПОЗИЦІЯ НА РИНКУ (ДОДАТКОВІ ТА/ЧИ НОВІ ЗАМОВЛЕННЯ / УГОДИ)</b>	<b>ПОДАЛЬШИЙ ПАТРОНАЖ З БОКУ ПРИЙМАЮЧОЇ КРАЇНИ (УРЯДУ ТА ПРАЦЕДАВЦІВ)</b>

Примітка: XXXXXXXXXX означає, що відповідний етап є оптимальним для застосування певної стратегії (Джерело: Achacoso, 1987)

### *Основні етапи циклу маркетингу в галузі зовнішньої трудової міграції<sup>6</sup>*

Перший етап розвитку ринку – це визначення цільового ринку та оцінка потенційної пропозиції робочої сили. Обидва процеси – визначення цільового ринку та оцінка вірогідної пропозиції робочої сили – мають відбуватися одночасно, оскільки будь-яка країна докладає зусиль з нарощування й розвитку робочої сили, в першу чергу, для задоволення потреб внутрішнього ринку. Цей ринок є життєздатним й активним, коли попит відповідає пропозиції, тобто коли робітники з країни-донора робочої сили задовольняють вимоги, що їх висуває іноземний роботодавець до рівня освіти, кваліфікації та досвіду своїх працівників. Якщо ж очікувані та реальні характеристики робочої сили не збігаються, то необхідно вжити заходів, аби зменшити розбіжність у цих характеристиках, скажімо, запровадити курси підвищення кваліфікації чи додаткові програми професійної підготовки та перепідготовки.

Наступним етапом є “входження”, під час якого запроваджуються механізми програми зовнішньої міграції країни-донора робочої сили, спрямовані на появу та закріплення мігрантів на ринку праці приймаючої країни. Метою цього етапу є стимулювати ринкове середовище для прийому мігрантів та інформувати зарубіжних роботодавців про працівників, що походять з конкретної країни, про їх наявність на ринку праці, їхні професійні якості та конкурентоспроможність.

Забезпечивши входження трудових мігрантів на зарубіжний ринок праці, програма входить у фазу впровадження, коли, в результаті зусиль, докладених на двох попередніх етапах, з’являються перші трудові договори чи контракти про працевлаштування. На цьому етапі, ринок праці і роботодавці приймаючої країни вже обізнані з механізмами розміщення робочої сили, що застосовуються у відповідній країні-донорі, і можуть порівнювати їх з аналогічними механізмами, що існують в інших країнах, визначаючи найкращі джерела постачання робочої сили.

Під час наступного етапу – збільшення частки ринку – вживаються цілеспрямовані заходи, щоб збільшити частку країни-донора на ринку відповідної приймаючої країни. Звичайно, для цього країна, що надсилає мігрантів, повинна мати засоби визначення своєї частки на ринку праці відповідної приймаючої країни та оцінити можливості збільшення своєї присутності на ньому. Дані про ситуацію на міжнародному ринку трудової міграції є вкрай обмеженими, фрагментарними та ненадійними. Іноді інтуїція допомагає принаймні оцінити положення країни-донора порівняно з іншими, конкуруючими країнами, а також узгодити власні прогнози щодо попиту з тенденціями розвитку конкуренції. Нижче описано прийоми збирання та методи аналізу інформації, що є корисними та більш науково обґрунтованими.

Останнім етапом процесу є утримання ринкової частки на здобутому рівні. Метою цього етапу є пересвідчитися, що існуючі клієнти задоволені та готові рекомендувати іншим потенційним роботодавцям наймати працівників з даної країни-донора або самі їх найматимуть, коли виникне потреба.

---

<sup>6</sup> Там само

Важливо також витримати конкуренцію з боку інших країн-донорів робочої сили, які застосовуватимуть контрзаходи та реалізовуватимуть свою стратегію захоплення більшої частки ринку.

#### *Цілеспрямовані зусилля з розвитку ринку<sup>7</sup>*

На кожному етапі розвитку ринку країна-донор робочої сили має розробляти й упроваджувати конкретні заходи, спрямовані на розвиток ринку та працевлаштування своїх трудових мігрантів (їх наведено на вертикальній вісі матриці). Зазначені заходи можна розділити на чотири загальні категорії, а саме: (1) дослідження та планування, (2) особистий продаж та реклама, (3) друковані рекламні матеріали та (4) корпоративна реклама й послуги для індустрії працевлаштування за кордоном.

**а. Дослідження та планування** – це два нерозривні завдання, які визначають успішну реалізацію програми розвитку ринку. Дослідження ринку проводиться, здебільшого, під час першого етапу процесу розвитку ринку. Далі у цьому звіті детально пояснюється, що таке дослідження/аналіз ринку та з якою метою його проводять.

На Філіппінах створено групу з дослідження ринку з окремими підрозділами, що відповідають за конкретні регіони світу та галузеві сегменти ринку праці (з різною кваліфікацією робочої сили). Такий підхід спрощує та прискорює процес дослідження, оскільки окремі підрозділи й особи, що їх очолюють, зосереджують увагу виключно на ввіреному їм регіоні, як-от: Близький Схід, Європа чи Азія. Завдяки цьому підрозділи володіють важливою інформацією, досконало знають ситуацію у регіоні своєї спеціалізації, несучи цілковиту відповідальність за формулювання концепцій і процедур для проектів на відповідних регіональних ринках та узгоджуючи між собою стандарти проведення досліджень і контролю.

Регіональна спеціалізація є визначальною, оскільки дозволяє спростити реалізацію стратегій просування національної робочої сили на ринки праці відповідних регіонів. Крім того, відносна автономність підрозділів стимулює творче, інноваційне мислення їх співробітників.

Дослідження галузевих сегментів ринку праці та попиту на трудових мігрантів з різною кваліфікацією дозволяє вичленити окремі аспекти кон'юнктури ринку та підібрати для них оптимальну стратегію. Оскільки результатами таких досліджень користується не лише ФАПЗ, а вся індустрія працевлаштування за кордоном, то велике значення надається “зворотному зв'язку” з представниками індустрії, думки та рекомендації котрих ураховуються як на етапі планування, так і на етапі впровадження. Результати досліджень, що їх проводить ФАПЗ, доводяться до відома приватного сектору. Зокрема, асоціації роботодавців та індустрії працевлаштування за кордоном отримують щомісячні звіти про кон'юнктуру на ринку та розповсюджують ці звіти поміж своїх членів. Щомісячний звіт – це комплексний документ, що характеризує останні тенденції у світовій економіці й на міжнародному ринку праці, а також події чи явища, значимі для реалізації Філіппін-

---

<sup>7</sup> Там само

ської національної програми працевлаштування за кордоном. Крім того, ФАПЗ розробляє доповіді з матеріалами по окремих країнах, що усебічно описують політичні, соціально-економічні умови життя в тих країнах, ситуацію у сфері зайнятості, перспективи та проблеми їх розвитку. Постійно збирається, обробляється, аналізується та розповсюджується інформація про імміграційну політику та комерційне законодавство відповідних країн.

Такі дослідження базуються, переважно, на аналізі вторинних джерел, наприклад, галузевих журналів і бюлетенів, регіональних економічних журналів, національних планів розвитку країн-донорів робочої сили. Додатково враховуються думки консультантів і маркетологів з приватного сектора, з якими підтримується постійний зв'язок і тісна співпраця. Корисна інформація надходить також від аташе з питань праці та іноді міститься у звітах посольств Філіппін у різних державах.

**в. Особистий продаж та реклама.** Немає кращого способу дізнатися про розвиток ринку, ніж зустрітися і поговорити з тими, хто безпосередньо впливає на ситуацію та зміни на ньому, зокрема з офіційними особами приймаючих країн та представниками приватних компаній, що відповідають за кадрову політику і управління персоналом. Саме в цьому полягає сутність запроваджуваного ФАПЗ підходу, який отримав назву “особистого продажу”. Особистий продаж здійснюється різними шляхами, у тому числі через (а) відряджання груп експертів з маркетингу з місіями до приймаючих країн та (б) відвідання клієнтів та збирання інформації на місці представниками ФАПЗ та/чи аташе з питань праці.

- **Місії з маркетингу.** ФАПЗ висилає до приймаючих країн місії двох видів:
  - **Експертне дослідження чи аналіз ситуації на місці.** У таких місіях, зазвичай, беруть участь лише посадовці урядових установ: частіше це управлінці середньої ланки чи провідні галузеві експерти з ФАПЗ, рідше – представники інших відомств. Метою таких місій є встановлення чи підтвердження фактів, оцінка можливостей та виявлення нових перспектив працевлаштування філіппінських робітників. Учасники місій збирають інформацію про рівні заробітної плати; плани розвитку; трудове, міграційне та бізнесове законодавство; порядок працевлаштування; конкуренцію на ринку праці з боку інших країн-донорів робочої сили та інші необхідні дані про приймаючу країну.
  - **Рекламні місії та місії доброї волі на вищому рівні.** Учасниками таких місій є або виключно вищі посадовці (наприклад, Міністр праці, Адміністратор ФАПЗ чи заступники міністрів), або посадовці та представники приватного сектора. Сам склад місії вже є ключовим чинником “стратегії продажу”, оскільки він “відчиняє двері” до цільових ринків, демонструє добру волю, створює репутацію, сприяє двосторонньому розумінню та співпраці з відповідною країною. Такі місії мають більше шансів зустрітися з керівництвом провідних зарубіжних корпорацій та привернути

більше уваги до високої якості й конкурентоспроможності філіппінської робочої сили.

Введення до складу місій представників приватного сектора посилює їх бізнесову складову та сприяє налагодженню зв'язків з потенційними роботодавцями/підрядниками. Як правило, кандидатів на участь у місіях висувають асоціації приватного бізнесу, а затверджують відповідні міністерства чи відомства. Представники приватного сектора самі сплачують усі витрати, пов'язані з участю в місіях, хоча уряд допомагає їм отримати пільгові ціни на авіаквитки та перебування у готелі.

- **Збирання інформації на місці/відвідання клієнтів.** Окрім закордонних місій, описаних вище, ФАПЗ періодично проводить рекламні заходи спільно з аташе з питань праці, які є “очима” та “вухами” Міністерства праці безпосередньо на місці подій. Аташе з питань праці виконують функцію “інформаційних центрів” на місцях та “розповсюджувачів” рекламно-інформаційних матеріалів, розроблених Міністерством. Вони також відвідують потенційних клієнтів та надають інформацію й рекомендації Міністерству праці. Вони відіграють важливу роль і як постачальники інформації, і як джерела “зворотного зв'язку”.

*с. Друковані рекламні матеріали.* Друковані рекламні матеріали є надзвичайно важливим інструментом маркетингу для ФАПЗ. Розробкою друкованих матеріалів займаються маркетологи ФАПЗ, оскільки вони володіють необхідними навичками та вміннями проникливого аналізу поточних тенденцій у наймі робочої сили та характеристик працедавців, а також стислої та комплексної подачі інформації про можливості країни та послуги, пропоновані ФАПЗ щодо направлення трудових мігрантів. Складовими кампанії з розповсюдження друкованих матеріалів є: (а) розміщення рекламних оголошень у ЗМІ; (б) випуск додаткових інформаційних матеріалів та (с) надсилання листів потенційним клієнтам.

- **Рекламні оголошення.** Розміщення рекламних оголошень особливо ефективно на етапах входження на ринок праці та збільшення своєї частки на ньому. На етапі входження на ринок рекламні оголошення допомагають створити репутацію філіппінським працівникам, закликаючи роботодавців обрати саме їх. На етапі збільшення частки на ринку рекламні оголошення мають переконати роботодавців у перевагах філіппінських працівників над трудовими мігрантами з інших країн та в їхній конкурентоспроможності.

ФАПЗ використовує різні форми й види рекламних оголошень, залежно від цільової аудиторії та завдань відповідної рекламної кампанії. Це можуть бути рекламні статті про окремі організації чи підзаголовки до них; вітальні рекламні оголошення; іміджеві статті; прес-релізи; рекламні статті стратегічного характеру, розміщені в декількох ЗМІ як на місцевому, так і на міжнародному рівні. При-

ймаючи рішення про частотність розміщення таких оголошень та підходящі для цього видання, фахівці беруть до уваги характеристики потенційних читачів, наклад і мову видань, вартість оголошень і багато інших чинників.

- **Додаткові інформаційні матеріали.** Зазвичай, це буклети про порядок найму на роботу, брошури про кваліфікацію працівників та про корпорації роботодавців, маркетингові портфелі, щорічні звіти, інформаційні пакети та листівки. Розроблені фахівцями з ФАПЗ, вони використовуються як додаткові матеріали під час рекламних заходів, надаючи корисну, повну та зрозумілу інформацію про національну програму Філіппін з працевлаштування громадян за кордоном та її можливості. За необхідності, матеріали оновлюються та доповнюються. Розповсюдження таких матеріалів покладається на посольства Філіппін за кордоном, маркетингові місії, аташе з питань праці, бізнес центри провідних готелів тощо. Їх також надсилають поштою безпосередньо потенційним роботодавцям.
- **Кампанія з прямих поштових відправлень.** Цю стратегію було розроблено для здійснення прямого рекламного впливу на визначене коло потенційних клієнтів, яким регулярно надсилаються листи-пропозиції та рекламні листівки. У такий спосіб посилюється ефект рекламних кампаній, що їх проводять державні установи та приватний сектор. За рекомендаціями й допомогою посольств Філіппін у приймаючих країнах та аташе з питань праці, які провели попередні дослідження, було укладено списки розсилки таких листів для різних галузей економіки. Цей рекламний захід є найбільш рентабельним, оскільки передбачає витрати лише на друкування листів та поштові послуги.

**d. Корпоративна реклама та послуги для індустрії працевлаштування за кордоном.** ФАПЗ використовує низку схем “м’якого продажу” для формування і посилення свого корпоративного іміджу та популяризації програм працевлаштування за кордоном. Вона також упроваджує проекти, спрямовані на підтримку рекламно-маркетингової діяльності приватного сектору. Серед заходів цього напрямку варто назвати такі:

- **Ознайомчі кампанії.** ФАПЗ організовує зустрічі та започатковує спілкування з окремими посадовцями закордонних посольств у Манілі. Це дозволяє ФАПЗ обговорити нагальні проблеми й питання, що постають перед трудовими мігрантами-філіппінцями у відповідних країнах, та поінформувати влади тих країн про останні рішення, програми та стратегії уряду / ФАПЗ у галузі трудової міграції.
- **Кампанії з привітання клієнтів.** Це ще одна схема “м’якого продажу”, за якою ФАПЗ надсилає найповажнішим клієнтам – як урядовим установам приймаючих країн, так і приватним роботодавцям – вітання з різних нагод: державних чи релігійних свят тощо. Такий

підхід сприяє зміцненню стосунків з клієнтами та заохочує їх прихильно ставитися до працівників-мігрантів з Філіппін.

- **Система переадресації клієнтів.** На етапі входження на ринок праці приймаючої країни успіх визначається кількістю замовлень на роботу силу чи реальних контрактів, отриманих ФАПЗ від потенційних працедавців, а також висловлювана ними зацікавленість у наймі філіппінських робітників. Якщо зацікавлений іноземний працедавець представляє державний сектор, то його замовлення направляють до Відділу працевлаштування у державному секторі при ФАПЗ. Якщо ж клієнт – компанія приватного сектору, то її замовлення передається до приватних агенцій з працевлаштування через консультативну систему переадресації клієнтів.

ФАПЗ здійснює нагляд за функціонуванням консультативної системи переадресації клієнтів та використовує її для заохочення найкращих приватних агенцій з працевлаштування. Ці агенції добре зарекомендували себе завдяки професіоналізму, дотриманню високих стандартів ведення бізнесу в цілому та надання послуг зокрема. ФАПЗ і приватний сектор спільно розробляють критерії та порядок внесення агенцій до системи переадресації клієнтів.

Служба інформування про ситуацію на ринку – ФАПЗ – утримує свою базу даних із довідковими матеріалами, дослідженнями національних та зарубіжних аналітиків з питань міграції, звітами та іншими важливими даними про ситуацію на ринку, що надаються місцевим та іноземним клієнтам ФАПЗ. Наприклад, приватні агенції з працевлаштування, які бажають взяти участь у тендері в іншій країні, можуть звернутися за інформацією про податкове чи бізнесове законодавство тієї країни, щоб врахувати його особливості в процесі укладання тендерної пропозиції. ФАПЗ надає необхідну інформаційну підтримку, і якщо в її базі бракує якихось даних, ФАПЗ може навіть звернутися до інших відомств, аби допомогти клієнтові.

## **Поступ у здійсненні реформ**

Традиційно країни розглядають трудових мігрантів крізь призму свого імміграційного законодавства. Країна призначення має виключну юрисдикцію у визначенні правил їхнього в'їзду, перебування, роботи та виїзду. Оскільки трудові мігранти не є громадянам приймаючої країни, вони вразливі у всьому, що стосується застосування суверенної влади приймаючою країною. Більшість країн призначення не мають національного законодавства, що детально регулювало б усі сторони життя трудових мігрантів, відтак і застосовується воно непослідовно. Тому тривале перебування трудових мігрантів у приймаючій країні залежить, значною мірою, від толерантності чи поблажливості суверенної системи тієї країни.

У багатьох країнах світу вже розроблені й діють перевірені часом і практикою стратегії та програми міграції, якими могла б скористатися Україна, взявши з них положення, доречні в її міграційному контексті. Найліпший

спосіб дізнатися про роботу установ, відповідальних за реалізацію програм зовнішньої трудової міграції в інших країнах-донорах робочої сили, наприклад, на Філіппінах, – це відвідати ті країни (скажімо, за фінансової підтримки міжнародних організацій, таких як МОП) і на власні очі побачити, як працюють такі установи.

На думку запрошеного міжнародного експерта, корисним є також обмін публікаціями, які дозволяють перевести знання та досвід, отримані з досліджень і теоретичних джерел, у практичну площину. Такий прагматичний підхід допомагає відповідальним установам знаходити практичні рішення проблем, які перед ними постають у повсякденній роботі.

Експерт поділився міркуваннями щодо можливостей використання українськими органами з регулювання міграції міжнародних публікацій, наприклад, Трудового кодексу Філіппін, для розробки власної стратегії реформ. Він продемонстрував учасникам семінару, як можна застосувати певні положення Трудового кодексу Філіппін в аналогічних ситуаціях на українському ґрунті та як взаємопов'язані положення трудового законодавства можуть забезпечити врахування всіх основних аспектів зовнішньої міграції, їх конкретизацію та оприлюднення.

Консультант надав офіційним представникам української сторони та учасникам семінару такі документи й публікації:

*1. Ачакосо, Томас “Роль держави в управлінні програмою працевлаштування за кордоном”. Переклад статті російською мовою здійснено Представництвом МОП у Москві та опубліковано у збірці з питань міграції Представництвом МОП у Казахстані.*

*2. Трудовий кодекс Філіппін.*

*3. Закон про трудових мігрантів та філіппінців за кордоном (Закон Республіки № 8042 від 1995 року) та правила його застосування.*

*4. Примірник двостороннього договору про найм робочої сили між Урядом Республіки Філіппін та Урядом Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії.*

### **Прийняття законодавства**

Експерт підкреслив, що одним із перших кроків, що їх має зробити Міністерство праці та соціальної політики у розробці програми зовнішньої трудової міграції, є ретельне вивчення положень Трудового кодексу Філіппін та прийняття власного законодавства з урахуванням і запозиченням, де доречно, ідей зазначеного документа. Філіппіни використовують міграційне законодавство з метою забезпечення більшого державного контролю за процесами трудової міграції, які, зазвичай, мають стихійну природу. Механізми контролю є взаємопов'язаними та відбивають прагнення держави урівноважити потреби у соціальному забезпеченні громадян, з одного боку, та ліберальний підхід до ліцензування й регулювання, з іншого.

Було наведено приклад взаємодоповнюючих філіппінських законів, які забороняють іноземним роботодавцям наймати філіппінських працівників безпосередньо (хоча в багатьох країнах-донорах робочої сили поширена така практика). Іноземні роботодавці повинні обрати агенцію з працевлаштування, яка належним чином зареєстрована, отримала ліцензію від Філіппінської адміністрації з працевлаштування за кордоном (ФАПЗ) та представлятиме інтереси роботодавця на всіх етапах процесу найму працівників.

Однак українська система не має важелів впливу на недобросовісних зарубіжних роботодавців, на яких не поширюється законодавство України, хіба що їх можна внести до чорного списку ненадійних роботодавців, щоб зашкодити їм знову наймати працівників з України. На Філіппінах розв'язали цю проблему, запровадивши обов'язкову для всіх потенційних роботодавців Спеціальну довіреність, яка зобов'язує їх та місцеві агенції з працевлаштування дотримуватися усіх існуючих правил. За цим документом, роботодавець і агенція беруть на себе спільну та солідарну відповідальність за всі без винятку скарги чи зобов'язання, що можуть виникнути у зв'язку із виконанням трудового договору.

Таким чином, будь-яка скарга, подана працівником, розглядається на базі основного договору, підписаного та затвердженого ФАПЗ як діючий контракт. Жодні договори не є дійсними, якщо вони не узгоджені з ФАПЗ, і вважаються такими, що підписані під тиском. До того ж, будь-які відхилення від умов та положень акредитаційних документів, поданих зарубіжним роботодавцем та агенцією з працевлаштування, вважаються незаконними.

Положення про спільну й солідарну відповідальність є наочним прикладом твердого прагнення Філіппін захистити своїх громадян. Воно відіграє неоціненну роль у випадках підміни контракту, з якими повсякчасно стикаються трудові мігранти. У таких випадках працівників примушують підписати другий чи додатковий контракт, що передбачає гірші умови, ніж основний трудовий договір. Зазвичай, це робиться на етапі, коли працівник-мігрант є найуразливішим – безпосередньо перед від'їздом чи одразу ж по прибутті на місце призначення. Оскільки закони приймаючої країни мають переважачу силу над зобов'язаннями за трудовим договором, дійсним вважається другий контракт, що замінює собою трудовий договір, підписаний у країні походження.

### ***Ліцензування***

Повноваження видавати та відкликати ліцензії є найдієвішим засобом впливу та регулювання з боку держави, діяльності приватних агенцій з працевлаштування в галузі зовнішньої трудової міграції, а також захисту прав трудових мігрантів. Вимоги, що висуваються до одержувачів ліцензій, свідчать про серйозність намірів та важливе значення, якого орган ліцензування надає контролю за ліцензіатом. За відсутності чіткіших міжнародно-правових інструментів, ліцензування виступає також як засіб переконати приймаючі країни в тому, що країна-донор докладатиме належних зусиль для захисту своїх трудових мігрантів.

Одержувач ліцензії має зробити таке:

- довести, що його бізнес (індивідуальне підприємство, товариство чи корпорація) належним чином зареєстрований та має право надавати послуги з працевлаштування, відповідно до законодавства країни перебування;
- довести, що власники є громадянами країни;
- надати свідчення про те, що власники є шанованими й законслухняними громадянами країни;
- довести, що жоден із членів правління компанії-заявника не має кримінального минулого;
- сплатити ліцензійний збір;
- внести грошову заставу або надати гарантію поручителя чи фінансову гарантію виконання майбутніх зобов'язань.

У випадку Філіппін, висуваються додаткові вимоги до заявника, котрий має:

- зробити заяву під присягою чи надати афідевіт про те, що ліцензіат зобов'язується дотримуватися всіх вимог трудового та соціального законодавства Філіппін та країни призначення найнятих ним працівників;
- взяти на себе всю повноту відповідальності за будь-які скарги, пов'язані з його користуванням ліцензією;
- подати Спеціальну довіреність, що містить положення про спільну й солідарну відповідальність з іноземним роботодавцем за виконання трудового договору з найнятими ним працівниками;
- взяти на себе всю повноту відповідальності за дії своїх працівників та представників;
- у разі смерті найнятого ним робітника зобов'язатися перевезти на батьківщину його тіло та майно;
- відбирати та наймати лише компетентних працівників, що задовольняють вимоги до стану здоров'я;
- домовлятися про максимально вигідні умови для найнятих ним працівників-мігрантів.

Ці додаткові вимоги покликані посилити спроможність держави захищати своїх громадян-мігрантів. Вони вимагають від роботодавців у приймаючих країнах поширити свою корпоративну відповідальність і на працівників, які не є громадянами тієї країни. Відтак, правовий і соціальний захист трудових мігрантів стає спільним завданням держави, місцевої агенції з працевлаштування й іноземного роботодавця.

Україна розробила критерії та умови отримання ліцензії на надання посередницьких послуг із працевлаштування. Органи ліцензування періодично проводять перевірки належного користування такими ліцензіями, напри-

клад, проводять моніторинг відповідних рекламних оголошень у ЗМІ. За даними аналітичної доповіді МОП за 2005 рік, низку приватних агенцій з працевлаштування було позбавлено ліцензій за порушення ліцензійних вимог, що стосуються дозволу чи заборони приватним агенціям брати участь у програмі зовнішньої трудової міграції. Водночас, нічого не сказано про порушення правил найму чи умов трудового контракту.

На думку консультанта, умови видачі ліцензій та обмеження на їх отримання варто звірити з вимогами, що детально описані у Частині II Правил і положень ФАПЗ щодо найму та працевлаштування трудових мігрантів на суходолі.

Крім того, Частина II. Правило I зазначених Положень містить перелік критеріїв надання та відкликання ліцензії приватним агенціям з працевлаштування на участь у програмі зовнішньої трудової міграції. Цей перелік може стати Україні у пригоді в ході перегляду власних ліцензійних вимог. Використовуючи філіппінські документи за основу, відповідні органи України можуть адаптувати їх положення до місцевих умов та регуляторної практики.

За оцінками фахівців, двома найпоширенішими порушеннями правил міжнародної трудової міграції є підміна договору/контракту та незаконне стягнення плати за послуги з працевлаштування. Як зазначалося у доповіді МОП за 2005 рік, в Україні проводяться регулярні перевірки ліцензованих агенцій, в результаті яких дію деяких ліцензій було призупинено, а низку агенцій взагалі позбавлено ліцензій. Проте про сутність порушень, що призвели до таких санкцій, у доповіді не йдеться. У більшості випадків ліцензії було відкликано через порушення ліцензійних вимог. Україні варто розробити детальнішу шкалу штрафних санкцій, що стосувалася б ширшого кола порушень з боку ліцензованих посередницьких агенцій, що дозволило б попередити рецидиви порушень.

Нижче наведено перелік порушень, за які ліцензовану агенцію може бути піддано певним санкціям – від штрафу до призупинення чи позбавлення ліцензії (*Padilla, 2004<sup>8</sup>*). Для зручності, шкалу штрафних санкцій ФАПЗ подано окремо у Додатку С.

- стягнення плати за працевлаштування на неіснуючі робочі місця або до того, як буде знайдено робоче місце для працівника;
- стягнення надмірної плати за працевлаштування або встановлення такої плати в країнах, де це заборонено законом;
- невидача чеків за стягнуту чи отриману плату за працевлаштування;
- шахрайство під час найму працівника чи подання неправдивої інформації в його документах або в заявці на отримання ліцензії;
- підміна чи зміна трудових договорів;

---

<sup>8</sup> Padilla, Luzviminda and Mughal Rashid. "Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, Philippines and Sri Lanka." Доповідь на II Консультаціях з питань трудової міграції а рівні Міністрів азіатських країн-донорів робочої сили, МОП, вересень 2004 року, Маніла.

- утримання заробітної плати чи документів працівника без поважної причини;
- недотримання правил, процедур чи інших вимог;
- перешкоджання чи спроба перешкоджання проведенню перевірок;
- вербування працівників поза межами офісу без належного дозволу;
- вивіз на роботу працівників без належного оформлення їхніх документів або працевлаштування до незареєстрованих або неакредитованих роботодавців;
- примушування працівників прийняти невігідні для них умови трудового договору;
- неспроможність працевлаштувати робітників упродовж обумовленого періоду без поважної причини.

### **“Велика хартія” для трудових мігрантів**

Визнаючи важливу роль, що її відіграють трудові мігранти в економіці Філіппін, та необхідність їхнього належного захисту, Конгрес Філіппін 22-27 травня 1995 року прийняв Велику хартію (*Magna Carta*) для трудових мігрантів, працюючих за контрактом. Після її підписання Президентом вона набула сили Закону Республіки № 8042, або Закону про трудових мігрантів та філіппінців за кордоном від 1995 року.

Основними положеннями Закону Республіки № 8042 є такі:

- заснування центрів при дипломатичних місіях у країнах з великою концентрацією філіппінських трудових мігрантів, що функціонують цілодобово сім днів на тиждень під керівництвом аташе з питань праці;
- надання послуг компетентного адвоката і соціального працівника у тих країнах перебування, що визначені як проблемні;
- створення посади юрисконсульта у справах трудових мігрантів при Міністерстві закордонних справ, відповідального за надання усілякої юридичної підтримки працівникам у скруті;
- застосування командного підходу, що об’єднує представників усіх урядових підрозділів у іноземній державі під керівництвом Посла з метою забезпечення належного соціального захисту трудових мігрантів;
- встановлення обов’язкового 30-денного терміну для розгляду справ з нелегального вербування та надання жертвам безоплатної юридичної допомоги і захисту;
- створення Фонду термінової репатріації у розмірі 100 мільйонів песо;
- заснування Гарантійного фонду по кредитах для трудових мігрантів (100 мільйонів песо), що гарантує виплату працівником передвиїзної позики та позики на утримання родини;

- створення Фонду юридичної підтримки у розмірі 100 мільйонів песо, з якого сплачуються юридичні послуги, надані всім трудовим мігрантам;
- заснування Стипендіального фонду Конгресу для трудових мігрантів у розмірі 200 мільйонів песо для обдарованих працівників-мігрантів та їхніх прямих нащадків віком до 21 року;
- випуск посібників та путівників ФАПЗ для трудових мігрантів, публікування у ЗМІ (щонайменше три рази на квартал) іншої важливої інформації про країни призначення;
- розробка Комплексного п'ятирічного плану дерегуляції, що передбачає поступове скорочення регуляторних функцій ФАПЗ з перенесенням наголосу на укладання договорів між працівником та роботодавцем;
- призначення двох представників трудових мігрантів від різних секторів, у тому числі однієї представниці жіночих організацій.

Експерт передав один примірник цього закону Національному координатору МОП в Україні, що може прислужитися у визначенні ролі Міністерства закордонних справ та його дипломатичних місій. Представник МЗС України був присутній на засіданні однієї з тематичних груп та висловив зацікавленість свого відомства в отриманні примірників двосторонніх договорів, зокрема між урядами Філіппін та Великобританії.

Закон про трудових мігрантів та філіппінців за кордоном від 1995 року було прийнято у відповідь на проблему “вузьковідомчої ментальності”, яка характерна також і для українського МЗС. Філіппінам вдалося трансформувати таку ментальність у “психологію співробітництва”, що розглядається в країні як найвагоміший результат упровадження Закону 1995 року. Закон доручає МЗС відігравати провідну роль через створення команди дипломатичних представників у країні призначення, яка об'єднує працівників усіх урядових підрозділів у іноземній державі під керівництвом Посла.

### *Двосторонні угоди*

Двосторонні угоди укладаються в результаті досягнення консенсусу між двома країнами щодо взаємної зацікавленості у забезпеченні захисту трудових мігрантів. Ініціаторами підписання таких угод є дві країни, що визнають значення вільного пересування людей через їхні державні кордони. Інакше кажучи, для успішного підписання та ефективного виконання угод потрібна добра воля обох сторін. Країна-донор та країна-реципієнт робочої сили вирішують між собою, які спільні дії в цій галузі є доречними, як розподілити відповідальність за добробут трудових мігрантів і дотримання ними законів обох країн та на яких етапах міграційного процесу здійснювати управління й моніторинг. Водночас, жодна держава, що отримує від іншої держави пропозицію про укладання двосторонньої угоди, не зобов'язана приймати цю пропозицію. Більше того, небагато країн зацікавлені у такій формі міжнародних відносин.

Той факт, що зовнішня трудова міграція підпорядковується законам ринку, керованого попитом, ставить приймаючі країни у вигіднішу позицію. Вони диктують умови працевлаштування; підприємства, де працюють трудові мігранти, залишаються в юрисдикції приймаючих країн. Їхнім суверенним правом та абсолютною прерогативою є видача робочих віз чи дозволів на роботу. Відтак, Україна практично не має контролю чи впливу на умови перебування її трудових мігрантів у приймаючих країнах. Практично в усіх випадках на робочому місці мають силу закони приймаючої сторони.

Відтак Україна сама має забезпечити соціальний і правовий захист своїх громадян, що працюють за кордоном. Хоча Україна ініціювала переговори щодо двосторонніх угод із країнами перебування своїх громадян і вже підписала 60 таких угод (15 з яких пов'язані з проблемами мігрантів), все одно є відчуття, що угоди не виправдали сподівань, що на них покладалися.

Це не дивно, адже чимало країн-членів МОП, що є донорами і реципієнтами робочої сили, так і не ратифікували низку конвенцій і рекомендацій МОП, попри те, що ці міжнародно-правові інструменти спрямовані на впровадження єдиних норм і стандартів та захист інтересів трудових мігрантів. Дискусійна група МОП пояснює низький рівень приєднання до конвенцій МОП з боку урядів держав-членів організації такими причинами (*Sebastian in Gonzalez, 1996<sup>9</sup>*):

занадто складним та деталізованим змістом документів;

- технічними проблемами ратифікації та розбіжностями у методах виконання конвенцій;
- адміністративним тягарем, пов'язаним із їх практичним застосуванням;
- бажанням уникнути нагляду та відповідальності за звітування про хід впровадження та ризику критики за недоліки в цьому процесі.

Однією з причин небажання країн ратифікувати деякі конвенції МОП, наприклад, №97 та №143, є те, що вони, певною мірою, обмежують державний суверенітет. Багато країн воліють зберегти абсолютну свободу в міграційній політиці та практиці. Крім того, деякі держави зіткнулися з технічними складнощами у застосуванні певних положень цих конвенцій, хоча МОП неодноразово заявляла, що ці документи є дуже гнучкими й мають застосовуватись “відповідно до національного законодавства”, “у доречних випадках”, “у межах юрисдикції [держави]”, “тією мірою, якою ці питання врегульовано у нормативній базі або є предметом контролю з боку адміністративних органів”, що надає державам значну свободу вибору засобів упровадження.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Gonzalez, Joaquin L. III *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, Institute of Southeast Asian Studies, De la Salle Publishing Press, Inc., Philippines, 1997.

<sup>10</sup> Oberai, A.S. in Picard, Loic, *International Labour Conventions and National Legislation on Migrant Workers: Convergence and Divergence*, Applications of Standards Branch, ILO, Geneva, 1996.

Конвенції МОП містять положення й умови, аналогічні положенням Конвенції ООН про захист прав трудових мігрантів та членів їх сімей, ратифікованої більшістю країн-донорів робочої сили. Зазначалося, що “навіть ті держави, що ратифікували Конвенцію №97 і, таким чином, взяли на себе зобов’язання інформувати інші країни про свою міграційну політику й законодавство, не надають повної інформації у своїх звітах, ускладнюючи, тим самим, оцінку впливу міжнародних правових інструментів... і оскільки ці інструменти зачіпають питання суверенітету, можливо, що багато країн воліють мати більшу свободу дій стосовно управління міграцією та поведження з мігрантами.”<sup>11</sup>

Існує велика невідповідність між ставленням до трудових мігрантів, передбаченим у двосторонніх угодах, та дійсним станом речей. Ця невідповідність виявляється, зокрема, у нездатності сторін чітко виконувати укладені угоди. Історія знає чимало випадків, коли принципи, закладені у двосторонніх чи багатосторонніх угодах, порушувалися на практиці з різних зручних приводів на кшталт “незнання” норм міжнародного права або існуючого середовища, де самопомога є правилом і кожна сторона готова вдатися до сили. “Виправдана відмова” деяких країн ратифікувати міжнародні конвенції свідчить про те, що держави, зазвичай, дотримуються певних міжнародних домовленостей і правил не тому, що вони погоджуються з принципами, закладеними у них, а тому, що їм це вигідно.<sup>12</sup>

Бінал Гош писав, що “спільне управління міжнародною міграцією стало улюбленою темою публічних заяв та політичних програм. Однак очевидно, що все ще відсутні важливі елементи справжньої готовності країн походження та країн призначення до змістовної співпраці.”<sup>13</sup> Реалії міжнародної політики полягають у тому, що багато країн сприймають загальні принципи права та справедливості як формальні, а не змістовні норми.

Міжнародна політика сильно обмежує шляхи практичного застосування цих принципів. Насправді, на операційному рівні все ще превалюють гроші та влада. Іншими словами, потужні й заможні держави, як і раніше, визначають правила гри.

Таким чином, у міжнародній політиці мета залишається недосяжною, навіть якщо держави домовляються про певні норми, оскільки немає способу примусити держави дотримуватися принципів, які вони вважають неприйнятними. Як зазначалося вище, “виправдана відмова” деяких країн ратифікувати міжнародні конвенції свідчить про те, що держави, зазвичай, дотримуються певних міжнародних домовленостей і правил не тому, що вони погоджуються з принципами, закладеними у них, а тому, що їм це вигідно.

---

<sup>11</sup> Там само.

<sup>12</sup> Hoffman, Stanley, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Syracuse University Press, New York, 1981.

<sup>13</sup> Ghosh, Bimal. *Managing Migration: Time for a New International Regime?* New York: Oxford University Press, 2000.

### *Два теоретичні підходи*

Існує два теоретичні підходи до міжнародних норм і стандартів щодо захисту трудових мігрантів. Прихильники першого вважають, що попри брак “загальносвітового” законодавства у цій сфері, певні положення міжнародного права (зокрема ратифікованих конвенцій) можуть бути застосовані до вирішення міграційних питань.

Прибічники другого підходу стверджують, що будь-які правові акти та зобов’язання відносно інших сторін ефективно діють лише на місцевому/національному, а не на міжнародному, рівні.<sup>14</sup> Практика свідчить, що в більшості випадків двосторонні договори не спрацьовують як дієві механізми захисту трудових мігрантів, а залишаються переліком добрих намірів. Відтак, мігранти не можуть скористатися їх перевагами і відчутти на собі їх позитивного впливу.

Перед Україною, як перед будь-якою іншою державою, стоїть складне завдання забезпечити захист своїх громадян за кордоном. Для цього Україна має інкорпорувати необхідні та прийнятні стандарти захисту прав мігрантів у трудові договори та інші юридичні документи, що мають силу законів.

Можливо, Україні варто розглянути різні канали, що їх пропонують тимчасовим трудовим мігрантам приймаючі країни, на зразок її нинішніх домовленостей з Великобританією щодо сезонних робітників.

Німеччина, наприклад, застосовує декілька форм двосторонніх угод відповідно до різних каналів прийняття тимчасової робочої сили. Перша форма – це так звані угоди про “запрошених працівників”, що дозволяють кваліфікованим робітникам отримати додаткову професійну підготовку в Німеччині протягом обмеженого часу (до 18 місяців). Другий канал спрямований на робітників із сусідніх держав, що живуть вдома, а працюють у визначених прикордонних районах, приїжджаючи кожного дня на роботу. Третій канал – працевлаштування тисяч сезонних робітників, переважно сільськогосподарських, максимум на 9 місяців. Четвертий канал передбачає виділення квот конкретним країнам для контрактних робітників, яких наймають компанії з відповідної країни, а потім відряджають для виконання певної роботи в Німеччині на замовлення німецьких компаній.<sup>15</sup>

ФАПЗ розглядає двосторонні угоди щодо трудових мігрантів, або їх менш зобов’язуючу версію, що називається Меморандум про взаєморозуміння, як стратегічно важливий механізм захисту прав та забезпечення добробуту трудових мігрантів, оскільки вони можуть бути гнучко застосовані у різних ситуаціях в інтересах конкретних груп мігрантів.

ФАПЗ розробила низку проектів двосторонніх угод, що враховують умови, вимоги та загальну ситуацію в конкретних країнах призначення трудових мігрантів. Менше з тим, країни-реципієнти робочої сили все ще не бажа-

---

<sup>14</sup> Attfield, Robin & Wilkins, Barry. Eds. *International Justice and The Third World*. London, Routledge, 1992.

<sup>15</sup> IOM, *World Migration, 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, Geneva, 2003.

ють підписувати двосторонні угоди, мотивуючи це тим, що їхнє національне законодавство поширюється на трудових мігрантів так само, як і на їхніх громадян, а тому немає потреби у додаткових законах чи угодах. Деякі приймаючі країни заявляють, що умови найму та праці іноземних робітників є предметом трудового договору між робітниками та агенціями з працевлаштування або приватним роботодавцем, відтак держава призначення не повинна втручатися у такі приватні домовленості.<sup>16</sup>

Як і Україна, Філіппіни уклали чимало двосторонніх договорів про трудових мігрантів. Однак вони не вбачають у цьому великого досягнення, оскільки більшість цих договорів підписано з державами, що не є головними країнами призначення для філіппінських трудових мігрантів. До того ж, їх положення стосуються переважно соціального забезпечення, а не більш делікатних питань захисту.

Представник МОП Маноло Абелла вважає Меморандуми про взаєморозуміння не двосторонніми угодами у технічному сенсі цього терміну, а радше “чимось на зразок рамкових угод чи заяв про співпрацю в галузі найму та захисту іноземних робітників.”<sup>17</sup>

Намагаючись краще захистити філіппінських працівників за кордоном, ФАПЗ застосовує принцип міжнародного права, відомий як “взаємне визнання законів та звичаїв різними націями” (*comity of nations*). Цей принцип означає, що одна країна визнає законодавчі, виконавчі або судові акти іншої країни чинними на своїй території, якщо вони не суперечать її політиці і не зачіпають її інтересів.

Наприклад, коли приймаюча країна видає одному зі своїх громадян чи належно зареєстрованих корпорацій візи для іноземних працівників, це означає що компетентні державні органи цієї країни попередньо з'ясували, що ті роботодавці мають право на отримання робочих віз для іноземних працівників та відповідають встановленим критеріям.

Визнаючи цей принцип, ФАПЗ звільняє себе від необхідності самій з'ясовувати, чи кожний потенційний іноземний роботодавець, що прагне найняти філіппінських працівників, задовольняє вимоги філіппінської влади. Це допомагає зменшити кількість документів, що мають бути надані до ФАПЗ, та скоротити час і витрати на обробку документації у справі.

Крім того, останнім часом міністерства іноземних справ та торгівельні палати приймаючих країн почали усвідомлювати спільну відповідальність за соціальний і правовий захист трудових мігрантів, оскільки вони перебрали на себе завдання перевіряти відповідні документи. Отже, в результаті відбувається двостороння співпраця навіть без підписання формальних двосторонніх угод.

---

<sup>16</sup> Gonzalez, Joaquin L. III 1997. *Philippine Labour Migration: Critical Dimensions of Public Policy*, Institute of Southeast Asian Studies, De la Salle Publishing Press, Inc., Philippines.

<sup>17</sup> Abella, Manolo, *Sending Workers Abroad: A Manual for Low or Middle-Income Countries*, Employment Department, International Labour Office, Geneva, 1997.

## *Кодекс етичної поведінки*

Якщо між країнами не існує двосторонніх угод чи інших форм домовленостей щодо трудових мігрантів, Батістелла пропонує використовувати кодекс етичної поведінки для захисту прав іноземних робітників безпосередньо на робочому місці. Наприклад, високий ступінь організованості та сила профспілкового руху в будівельній індустрії є важливим позитивним чинником для мігрантів, зайнятих у цьому секторі економіки.<sup>18</sup>

Правило VI в Положеннях ФАПЗ під назвою “Дисциплінарний кодекс для контрактних працівників за кордоном” не містить жорстких регуляторних норм, проте визначає, як мають поводитися філіппінські трудові мігранти, виходячи з системи цінностей, прийнятих у країні. Водночас, у 1983 році було прийнято спеціальний Циркуляр з метою запобігти випадкам нелегітимної поведінки, правопорушень і тяжких злочинів з боку філіппінських робітників під час перебування за кордоном. Скарги про порушення дисципліни робітниками з Філіппін можуть надсилатися безпосередньо до ФАПЗ, яка має право вживати дисциплінарних заходів до відповідних трудових мігрантів.

Крім того, ФАПЗ має право застосовувати штрафні санкції до мігрантів-порушників, як-от: жорстке попередження; відшкодування вартості репатріації; конфіскацію застави, що гарантує виконання зобов’язань працівником; призупинення або позбавлення дозволу на працевлаштування за кордоном. Жодні санкції, запроваджені ФАПЗ, не впливають на притягнення працівника до будь-якої цивільної чи кримінальної відповідальності, визнаної іншим судовим органом.

Очевидно, позиції України у переговорах про захист її громадян, працюючих за кордоном, не є дуже сильними; їй бракує важелів впливу на приймаючі країни, щоб спонукати їх поширити правозахисні механізми на українських громадян. Насправді, вона не може навіть допомогти своїм численним громадянам за кордоном, що зіткнулися з проблемами, деякі з яких породжені недоліками національного законодавства й регулювання в галузі міграції. Однак Україна може почати рухатися у правильному напрямку, включивши питання міграції до своєї законодавчої бази та зміцнивши інституціональний потенціал відповідних служб, розвинувши їхню спроможність ефективно виконувати свої функції з поточного управління міграційними процесами й установами.

---

<sup>18</sup> Batistella, G, “Employers code of conduct and migrant workers”, *Asian Migrant*, 9(4): 119-124, 1996.

## Дороговказ

Пропозиції, наведені в цьому розділі, створюють підґрунтя для планування конкретних дій уряду з упровадження цілісної програми управління зовнішньою трудовою міграцією. У цьому розділі розглядаються функціональні питання реалізації ефективної програми управління зовнішньою трудовою міграцією на операційному рівні.

Таблицю 4 укладено з урахуванням кращого міжнародного досвіду та завдань, що стоять, як правило, перед різними урядовими установами, відповідальними за національну міграційну політику. Такі установи можуть прийняти чи відхилити пропозиції цього розділу з огляду на особливості ситуації в країні. Більшість міжнародних фахівців з питань міграції визнають, що напрямки діяльності урядових установ, викладені в таблиці, є основою для належного захисту прав та забезпечення добробуту трудових мігрантів.

*Таблиця 4*

### Урядові функції та послуги з управління програмами працевлаштування за кордоном у деяких країнах-донорах робочої сили

	Бангладеш	Індія	Шрі-Ланка	Філіппіни
<b>Встановлення норм і стандартів та контроль за їх дотриманням</b>				
Мінімальні норми для трудових контрактів	X	X	X	X
Інструктаж перед наймом на роботу				X
Інструктаж перед розміщенням робочої сили	X		X	X
Обмеження на видачу паспортів	X	X	X	
Еміграційний дозвіл на виїзд з країни	X	X	X	X
Вимога щодо проходження професійного іспиту		X	X	X
Професійне навчання за державний кошт	X	X	X	X
Укладання договорів на постачання робочої сили	X	X	X	X
Надання соціального страхування			X	X
Застава, що гарантує виконання зобов'язань працівником		X	X	X
Застава чи фонд для оплати повернення працівника на батьківщину		X	X	X
<b>Нагляд за приватними агенціями з найму робочої сили</b>				
Ліцензування/регулювання діяльності приватних агенцій з працевлаштування	X	X	X	X
Заборона/обмеження безпосереднього найму	X	X	X	X
Державне управління роботою агенцій з найму	X	X	X	X
Періодична перевірка агенцій з найму	X	X	X	X
Обмеження платні за працевлаштування	X	X	X	X

за кордоном, що береться з робітника				
Вимога про внесення грошової застави/ заставного зобов'язання	X	X	X	X
Регулювання реклами послуг з працевлаштування	X	X	X	X
Подовження дозволу на укладання трудового договору				X
Спільна та солідарна відповідальність			X	X
Служба переадресації клієнта (інформування про наявність робочих місць)				X
Регулювання рекламно-маркетингової діяльності	X	X	X	X
<b>Урегулювання претензій та спорів</b>				
Розв'язання спорів на місці/ після повернення	X	X	X	X
Система судового розгляду спорів				X
Фонд покриття невипланих грошових претензій/грошової допомоги		X	X	X
<b>Послуги із соціального забезпечення</b>				
Внески до фонду соціального забезпечення	X		X	X
Допомога аташе з питань праці	X	X	X	X
Центри соціального забезпечення			X	X
Працівники служби соціального забезпечення			X	X
Страхування за низькими ставками	X		X	X
Юридична допомога на місцях робітникам у скруті	X	X	X	X
Допомога у поверненні на батьківщину	X	X	X	X
Служби соціального забезпечення	X		X	X
Навчальні заклади	X		X	X
Стипендія для дітей працівників-мігрантів			X	X
Охорона здоров'я та медичні заклади				X
Соціальні програми для родин трудових мігрантів				X
Програма фінансових позик			X	X
Допомога у працевлаштуванні робітника після повернення				X
Програми професійної перепідготовки для робітників, що повернулися				X
Реабілітаційні центри для робітників, що повернулися			X	
Звільнення від ввізного мита	X	X	X	X
<b>Інституційна спроможність</b>				
Організаційна структура	Y	X	X	X
Визначення місії/бачення			Y	X
Формалізовані та документально оформлені програми та процедури	Y	X	Y	X

Політика у галузі працевлаштування та механізми її впровадження		X	X	X
Система планування			Y	X
Система управлінської інформації			Y	X
Політика та програми професійної підготовки			Y	X
Система оцінки діяльності			Y	X
Визначення посадових обов'язків			Y	X
Облік та ведення особистих справ		X	Y	X
Стимулювання праці та система просування по службі			Y	X
Приміщення та обладнання	X	X	X	X

X = впроваджено повністю;

Y = впроваджено частково/мінімально.

Виконання більшої частини цих заходів покладається, звичайно, на автономний спеціалізований орган або Міністерство праці та соціальної політики. Проте певні з них передбачають активну участь інших відомств, наприклад, міністерств закордонних справ, юстиції, освіти тощо. Узгодження їх діяльності та розподіл відповідальності – це важливий внутрішній процес, що вимагає широкого обговорення та санкціонування з боку вищого керівництва країни.

#### *Пояснення до Таблиці 4*

Нижче наведено коротке пояснення кожного із заходів, перелічених у таблиці. Їх було обговорено з учасниками семінару, хоча й у стислій формі через брак часу.

#### **Встановлення норм і стандартів та контроль за їх дотриманням**

1. Мінімальні норми для трудових контрактів – згідно з рекомендаціями Конвенцій МОП №97 та №143.

2. Інструктаж перед наймом на роботу – це спеціальна освітня програма, розроблена ФАПЗ, щоб допомогти потенційним мігрантам усебічно проаналізувати різноманітні чинники та прийняти правильне рішення щодо міграції.

3. Інструктаж перед розміщенням робочої сили – обов'язкова освітня програма, спрямована на підготовку успішних шукачів працевлаштування за кордоном до сприйняття юридичних, культурних, договірних, духовних та моральних цінностей та інформації, необхідних для ефективної роботи й життя в іншій країні.

4. Обмеження на видачу паспортів – відповідно до еміграційного законодавства країни чи для забезпечення державних інтересів, наприклад, на Філіппінах обмежений виїзд до Іраку.

5. Еміграційний дозвіл на виїзд з країни – не порушуючи конституційних прав робітників, держава може визначати правила для всіх громадян, що виїждять із країни в будь-яких цілях, наприклад, робітники, що мають робочі

візи чи дозволи на роботу, повинні пред'явити імміграційним властям у порту призначення дозвіл на виїзд, виданий ФАПЗ.

6. Вимога щодо проходження професійного іспиту – роботодавці, що бажають підтвердити кваліфікацію майбутніх робітників чи дійсність їхніх професійних посвідчень, можуть зажадати від шукачів роботи пройти незалежний кваліфікаційний іспит;

7. Професійне навчання за державний кошт – державний центр підготовки, що пропонує різноманітні професійні курси за конкретними кваліфікаціями, що користуються попитом на внутрішньому та міжнародному ринках праці, наприклад, Центр технічного навчання та підвищення кваліфікації (Філіппіни);

8. Укладання договорів на постачання робочої сили – домовленість між ліцензованою агенцією з найму або уповноваженою державною структурою та потенційним роботодавцем на постачання робочої сили, необхідної для виконання певного проекту або надання певних послуг, наприклад, угода між Філіппінами та Великобританією.

9. Надання соціального страхування – положення трудового договору, за яким роботодавець і працівник сплачують внески до системи соціального забезпечення у країні, де працює робітник; якщо країна походження та країна працевлаштування мігранта підписали Конвенцію МОП про соціальне забезпечення, то може бути укладена дипломатична домовленість про переведення накопичених внесків до країни походження по завершенні трудового договору.

10. Застава, що гарантує виконання зобов'язань працівником – застава, якої може вимагати роботодавець як гарантію того, що працівник дійсно має необхідну кваліфікацію.

11. Застава чи фонд для оплати повернення працівника на батьківщину – застава, яку може вимагати роботодавець як гарантію того, що у разі неспроможності робітника виконати зобов'язання за трудовим договором упродовж випробувального терміну, знайдуться кошти для його репатріації або його заміни на іншого працівника.

### **Нагляд за приватними агенціями з найму робочої сили**

12. Ліцензування/регулювання діяльності приватних агенцій з працевлаштування – уряд має виключні повноваження видавати/відкликати ліцензії на основі критеріїв, які він встановлює для ефективного контролю ситуації.

13. Заборона/обмеження безпосереднього найму – деякі країни не дозволяють іноземним роботодавцям або їхнім агентам наймати своїх громадян безпосередньо, а лише через місцеві ліцензовані агенції з працевлаштування.

14. Державне управління роботою агенцій з найму – деякі країни, наприклад, В'єтнам, уповноважують урядові установи наймати робочу силу; ФАПЗ має право укладати прямі угоди від імені уряду з урядовими установами та приватними компаніями інших країн.

15. Періодична перевірка агенцій з найму – стандартна функція та повноваження органу ліцензування, що забезпечує виконання ліцензійних вимог та правил.

16. Обмеження платні за працевлаштування за кордоном, що береться з робітника – стягнення надмірної платні за послуги з працевлаштування є бідою багатьох програм зовнішньої трудової міграції; на Філіппінах урегульовано систему оплати послуг приватних агенцій, порушники якої можуть бути позбавлені ліцензії.

17. Вимога про внесення грошової застави/ заставного зобов'язання – стандартне положення системи ліцензування; розмір застави може бути різним, залежно від того, наскільки жорсткий контроль бажає залишити за собою орган ліцензування.

18. Регулювання реклами послуг з працевлаштування – таке регулювання необхідне для того, щоб, не порушуючи свободи слова та преси, гарантувати, що громадяни отримують лише легітимні пропозиції роботи.

19. Подовження дозволу на укладання трудового договору – гарантує, що працівник не має невиконаних зобов'язань перед будь-яким роботодавцем на час укладання нового трудового договору з новим роботодавцем.

20. Спільна та солідарна відповідальність – обов'язкова вимога ФАПЗ, яка вимагає від іноземного роботодавця та ліцензованої приватної агенції з працевлаштування відповідати за всіма зобов'язаннями, що виникли внаслідок працевлаштування працівника.

21. Служба переадресації клієнта (інформування про наявність робочих місць) – ФАПЗ, зазвичай, отримує запити безпосередньо від іноземних урядових установ чи потенційних роботодавців про порядок найму робочої сили з Філіппін; вона переадресовує такі запити найкращим приватним агенціям з працевлаштування задля їх заохочення.

22. Регулювання рекламно-маркетингової діяльності – потрібне для гарантування, що громадяни отримують лише легітимні пропозиції роботи.

### **Урегулювання претензій та спорів**

23. Розв'язання спорів на місці/ після повернення – стандартне положення трудових договорів, що завдячує наявності розгалуженої мережі корпусів аташе з питань праці при дипломатичних місіях Республіки Філіппіни; ФАПЗ забезпечує юристів для укладання мирової угоди як першого кроку в розв'язанні спору.

24. Система судового розгляду спорів – формальний порядок розв'язання спорів, що виникають у відносинах між роботодавцем та працівником та грошових претензій і розглядаються національною комісією з трудових відносин (NLRC), тоді як порушення, пов'язані з наймом робочої сили, розглядаються у ФАПЗ, що функціонує як квазісудова інстанція; в результаті виснажлива судова процедура замінюється на адміністративну без шкоди відправленню правосуддя.

25. Фонд покриття несплачених грошових претензій/грошової допомоги – невід’ємна частина ліцензійних вимог, яка гарантує наявність коштів для виплати працівнику/потерпілому в разі судового рішення не на користь іноземного роботодавця/приватної агенції з найму.

### **Послуги із соціального забезпечення**

26. Внески до фонду соціального забезпечення – внесок роботодавця за кожного найнятого працівника у розмірі 25 доларів США; управління фондом здійснює Адміністрація з соціального забезпечення трудових мігрантів (OWWA).

27. Допомога аташе з питань праці – корпус аташе з питань праці, що на місці допомагають трудовим мігрантам розв’язувати всі проблеми їхньої роботи та перебування за кордоном; ним керує Міжнародна служба з питань праці при Міністерстві праці.

28. Центри соціального забезпечення – працюють під егідою Адміністрації з соціального забезпечення трудових мігрантів, реалізуючи різноманітні культурні та спортивні програми, організовуючи центри читання, зустрічі трудових мігрантів, притулки для біженців, надаючи юридичну та іншу консультативну допомогу.

29. Страхування за низькими ставками – обов’язкова вимога до всіх філіппінців, що виїждять на роботу за кордон, передбачає особисте страхування та страхування життя.

30. Юридична допомога на місцях робітникам у скруті – послуга, яку надають аташе з питань праці та соціального забезпечення; за Законом про мігрантів від 1995 року, примірник якого надано представництву МОП в Україні, та згідно з командним підходом, всі працівники посольств повинні надавати юридичну і неюридичну допомогу будь-якому філіппінцю, що потрапив у скрутне становище.

31. Допомога у поверненні на батьківщину – якщо не визначено, хто саме відповідає за репатріацію працівника, Адміністрація з соціального забезпечення трудових мігрантів надає першу допомогу, доки не буде визначено відповідальну установу.

32. Служби соціального забезпечення – професійні соціальні працівники, призначені Міністерством соціального забезпечення та розвитку на роботу в центрах соціального забезпечення для надання психіатричної та психологічної допомоги трудовим мігрантам у скруті.

33. Навчальні заклади – у країнах з високою концентрацією трудових мігрантів, що мають право запрошувати свої родини, створюються школи, акредитовані Міністерством освіти, щоб забезпечити безперервність навчання дітей мігрантів; останнім часом до них приймають також дітей громадян інших країн.

34. Стипендія для дітей працівників-мігрантів – призначається за законом та сплачується під наглядом Адміністрації з соціального забезпечення трудових мігрантів.

35. Охорона здоров'я та медичні заклади – кваліфікованих лікарів відраджують до країн з численними філіппінськими діаспорами для надання первинної медичної допомоги та профілактики захворюваності.

36. Соціальні програми для родин трудових мігрантів – реалізуються Адміністрацією з соціального забезпечення трудових мігрантів у співпраці з неурядовими організаціями та приватними компаніями.

37. Програма фінансових позик – різноманітні програми мікрокредитування для допомоги працівнику за кордоном/потенційному мігранту та його родині.

38. Допомога у працевлаштуванні робітника після повернення – програма виконується Адміністрацією з соціального забезпечення трудових мігрантів та Бюро з місцевого працевлаштування.

39. Програми професійної перепідготовки для робітників, що повернулися – поширюються на працівників, що повернулися і прагнуть займатися підприємницькою діяльністю.

40. Звільнення від ввізного мита – ширший перелік товарів на більшу суму, які трудовий мігрант, що повертається, може ввезти на батьківщину.

Останній розділ звіту присвячено розгляду питань інституціональної спроможності та класичних адміністративних проблем, як-от: розподіл функцій і обов'язків, ієрархія влади, офіційні зв'язки між залученими установами, координація всередині та між установами, кадрова політика, відбір та підготовка персоналу, заробітна плата, заохочення та просування по службі, непослідовна й неефективна реалізація програм на місцях. До цієї категорії проблем належать також забезпечення обладнанням, умови праці та інші чинники фізичного оточення, що впливають на адміністративний процес.

Більшість бюрократичних систем неспроможні ефективно виконувати навіть свої базові функції з надання послуг, необхідних для повсякденної роботи відповідних установ. Багатьом бракує ефективної організації, здатної структурувати зусилля працівників та їхню професійну поведінку і спрямувати їх на дієву реалізацію інституційних цілей і завдань. На жаль, з низки причин усе ще існує практика політичного втручання у діяльність державних установ, а також прийняття рішень вищими посадовцями на основі власних бажань і преференцій.

У багатьох країнах, що розвиваються, на державну службу нерідко потрапляють люди, не готові поставити державні та громадські інтереси вище за інтереси своїх родин і друзів. Вплив політики на державну службу та навпаки залишаються реаліями суспільного життя всіх країн, що розвиваються.

У структурному відношенні, установи, відповідальні за управління міграційними процесами, керуються правилами і положеннями державної служби, які роблять їх доволі бюрократичними органами й обмежують, як правило, їхню ефективність у впровадженні програм зовнішньої трудової міграції, що максимально орієнтовані на ринок. Такі установи не можуть використовувати методи й управлінську практику приватного бізнесу, бути достатньо незалежними у своїй діяльності чи мати автономні бюджети. Порядок прийняття рішень у державних установах також є менш гнучким і передбачає меншу незалежність, ніж у приватному бізнесі.

Головною перешкодою ефективній діяльності багатьох міграційних установ є брак фінансування. У більшості країн, що розвиваються, інструкції щодо укладання щорічних бюджетних пропозицій відбивають обмеження, в умовах яких розробляється бюджет, оскільки наявних ресурсів завжди недостатньо для забезпечення реальних потреб. Через брак ресурсів страждають якість і асортимент державних послуг, що призводить до подальших адміністративних проблем. Бюджети державних установ, як правило, є незбалансованими, в них переважають періодичні витрати, наприклад, на заробітну плату, експлуатаційні та поточні витрати.

Нерідко структурні підрозділи таких установ сповідують певні культурні цінності, але мають недостатній досвід роботи, що впливає на ставлення до служби й організаційну дисципліну. Ситуація погіршується через недостатню безпеку, недосконале законодавство, корумповану правоохоронну систему та соціальну нестабільність.

### **Кроки з розвитку інституційної спроможності**

Як зазначалося в попередніх розділах, експерт переконаний, що інституційна спроможність визначає успіх чи невдачу міграційної політики та міграційних програм будь-якої країни. Таблиця 5 містить пропозиції основних кроків, що їх мають зробити міграційні органи України для створення засад сильної та відповідальної організації.

*Таблиця 5*

#### **Заходи із розвитку інституційної спроможності**

<b>ЗАХІД</b>	<b>МЕТА</b>
Започаткування процесу змін та узгодження його основних етапів – корпоративне планування та процес повного управління якістю	<b>Узгодити характер та етапи процесу з ключовими суб'єктами прийняття рішень</b>
Уточнення повноважень та визначення відповідних дій	<b>Визначити і розподілити обов'язки, що їх має організація</b>
Формулювання бачення, місії та цінностей	<b>Визначити всі зацікавлені сторони, потреби яких необхідно задовольнити</b>
Оцінка міграційного середовища з внутрішньої та міжнародної точки зору	<b>Виявити й проаналізувати сильні та слабкі сторони Міністерства праці та соціальної політики, можливості й загрози, що стоять перед ним</b>
Визначення основних проблем та напрямків політики	<b>Визначити головні проблеми, що стоять перед Міністерством праці та соціального забезпечення, його місію та цінності, системи і процедури, витрати, організаційну структуру й порядок управління</b>
Формулювання стратегії для розв'язання проблем	<b>Розробити стратегію вирішення зазначених проблем</b>
Перегляд та затвердження плану	<b>Заручитися офіційною підтримкою та формальними зобов'язаннями прийняти і реалізувати план</b>
Формування організаційного бачення успіху	<b>Передбачити, якою буде організація за умови успішного виконання плану</b>
Розробка графіку впровадження	<b>Забезпечити успішне впровадження</b>

Україна може використати Таблицю 5 як контрольний перелік заходів, щоб виміряти по ньому власні потреби. Такі заходи є важливими для успіху програми зовнішньої трудової міграції, але рішення про впровадження конкретних напрямків політики залежить від заздалегідь визначених потреб і вимог. Часові межі реалізації програми визначатимуться тим, якого значення керівництво держави надає реформам у галузі міграції.

## **Висновки та рекомендації**

Хоча цей звіт і рекомендації укладено лінійно й послідовно, процес реформ, зрозуміло, не завжди починається з нуля. У такому разі зміни мають запроваджуватися “по ходу” процесів, що вже відбуваються і, зазвичай, мають циклічний характер, наприклад, у бюджетному і законодавчому процесах.

Поза сумнівом, будь-які зміни, яких очікують від програми зовнішньої трудової міграції, можуть бути започатковані лише на вищому щаблі державного управління у загальному вигляді, а потім послідовно доведені до розв’язання конкретних проблем політики на нижчих рівнях.

Україна може скористатися перевагами та можливостями зростаючого ринку зовнішньої трудової міграції. Її успішна участь на цьому ринку визначатиметься наступними чинниками.

*Розвиток спроможності.* Досягнення кращого розуміння природи і законів зовнішньої трудової міграції, визначення та використання своїх переваг і можливостей у цьому процесі, ознайомлення зацікавлених сторін з цими можливостями, управління процесами розміщення робочої сили завдяки прийняттю необхідного законодавства та регуляторних процедур.

*Прозорість та узгодженість.* Розвиток міжвідомчої співпраці й координації, розподіл обов’язків між державним і приватним секторами, подолання роз’єднаності та конкуренції між ними задля спільного внеску в належне управління зовнішньою трудовою міграцією; поширення відповідальності на інші урядові установи, залучення їх до процесу управління.

*Визнання ролі трудової міграції у загальному розвитку країни.* Визнання зростаючої ролі трудової міграції в національному розвитку, необхідне для належного фінансування процесів управління міграцією, розв’язання проблем безробіття всередині країни та гідної участі у задоволенні попиту на світовому ринку праці.

Україні слід проаналізувати досвід інших держав і скористатися уроками, які можна з нього винести, аби прискорити втілення реформ. Аналіз світових тенденцій, пошук міжнародних можливостей та реформи на місцевому рівні допоможуть Україні використати наявні ресурси з найбільшою ефективністю. Це допоможе подолати байдуже ставлення до проблем міграції та досягти справжнього прориву в розробці й впровадженні державної програми управління зовнішньою трудовою міграцією.

# Додаток А

## СПИСОК УЧАСНИКІВ СЕМІНАРУ

### Верховна Рада України

1	<b>Шульга Микола Олександрович</b>	Перший заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Народний депутат України	
2	<b>Примак Олена</b>	Консультант Комітету у закордонних справах Верховної Ради України	01008, Київ вул. Грушевського, 5 тел. 255-3554 факс. 255-3328 ел. пошта: <a href="mailto:olena_prymak@ukr.net">olena_prymak@ukr.net</a>
3	<b>Таргулова Ірина Герасимівна</b>	Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	01008, Київ вул. Інститутська, 21/8 тел. 253-2091 факс: 226-3427 ел. пошта: <a href="mailto:omb@ombudsman.gov.ua">omb@ombudsman.gov.ua</a> веб-сайт: <a href="http://www.ombudsman.kiev.ua">www.ombudsman.kiev.ua</a>
4	<b>Українець Сергій Якович</b>	Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	01008, Київ вул. Інститутська, 21/8 тел. 253-2091 факс: 226-3427 ел. пошта: <a href="mailto:ukrainets@ombudsman.gov.ua">ukrainets@ombudsman.gov.ua</a> веб-сайт: <a href="http://www.ombudsman.kiev.ua">www.ombudsman.kiev.ua</a>

### Міністерство праці та соціальної політики

5	<b>Іванова Наталія Іванівна</b>	Заступник Міністра	01023, Київ вул. Еспланадна, 8/10, к. 503 тел: 226-2591 факс: 220-9064 веб-сайт: <a href="http://www.mlsp.gov.ua">www.mlsp.gov.ua</a>
6	<b>Журавльова Ірина Борисівна</b>	Відділ міжнародного співробітництва Управління міжнародних зв'язків	01023, Київ вул. Еспланадна, 8/10, к. 1114 тел: 220 8451
7	<b>Розка Ірина Костянтинівна</b>	Відділ міжнародних договорів Управління міжнародних зв'язків	01023 Київ вул. Еспланадна, 8/10 к. 1113 тел. 284-3906
8	<b>Петрова Тетяна Павлівна</b>	Начальник управління політики зайнятості та трудової міграції	01023 Київ вул. Еспланадна, 8/10, к. 1901 тел: 220 8629
9	<b>Терешонок Марина Юріївна</b>	Завідувач сектору контролю за додержанням ліцензійних умов управління політики зайнятості та трудової міграції	01023 Київ-23, вул. Еспланадна, 8/10, к. 1820 тел. 289 5097

---

**Державний центр зайнятості**

---

10	<b>Зінкевич Наталія Іванівна</b>	Перший заступник директора	01023 Київ-23, вул. Еспланадна 8/10, к. 1603 тел: 220-5682 веб-сайт: <a href="http://www.dcz.gov.ua">www.dcz.gov.ua</a>
11	<b>Василенко Петро Миколайович</b>	Заступник директора	01023 Київ-23, вул. Еспланадна 8/10, к. 1613 тел. 289 4264
12	<b>Захарченко Анатолій Іванович</b>	Начальник Інспекції по контролю за додержанням законодавства про зайнятість	01023 Київ-23, вул. Еспланадна, 8/10, к. 1505 тел: 289-5101
13	<b>Єгорова Марина Юріївна</b>	Начальник відділу міграції та міжнародного співробітництва	01023 Київ-23, вул. Еспланадна, 8/10, к. 1714 тел: 289-7418
14	<b>Пожидаєва Людмила Олексіївна</b>	Заступник начальника відділу соціально-економічного та фінансового прогнозування	01023 Київ-23, вул. Еспланадна, 8/10, к. 1905 тел. 536 1992

---

**Міністерство закордонних справ України**

---

15	<b>Наливайченко Валентин Олександрович</b>	Заступник Міністра	Київ, Михайлівська площа, 1 тел. 238-1508 факс. 238-1837 веб-сайт: <a href="http://www.mfa.gov.ua">www.mfa.gov.ua</a>
----	--	--------------------	---

---

**Міністерство внутрішніх справ України**

---

16	<b>Заворотній Олег Дмитрович</b>	Старший оперуповноважений Департаменту по боротьбі зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми	01024 Київ, вул. Академіка Богомольця, 10, тел. 254-7433 факс. 256-1633 веб-сайт: <a href="http://www.mvs.gov.ua">www.mvs.gov.ua</a>
----	--	---	--

---

**Міністерство юстиції України**

---

17	<b>Чехович Сергій Болеславович</b>	Директор Департаменту конституційного законодавства і державного будівництва	Київ, вул. Городецького, 13 тел.: 279-5461 ел. пошта: <a href="mailto:chehovich@minjust.gov.ua">chehovich@minjust.gov.ua</a>
----	--	--	---

---

**Міністерство культури і туризму України**

---

18	<b>Пристанський Ігор Романович</b>	Заступник Міністра	01601 Київ, вул. І. Франка, 19 226-2902 тел./факс 234-5125 ел. пошта: <a href="mailto:ip@mincult.gov.ua">ip@mincult.gov.ua</a> веб-сторінка: <a href="http://www.mincult.gov.ua">www.mincult.gov.ua</a>
----	--	--------------------	---

---

---

**Державний комітет України у справах національностей та міграції**

---

19 **Ліпка Оксана**  
**Анатоліївна**      Головний спеціаліст відділу міграції      01025  
Київ, вул. Володимирська, 9  
тел.: 279 0520  
факс. 278 0454  
ел. пошта: [mail@scnm.gov.ua](mailto:mail@scnm.gov.ua)  
веб-сайт: [www.scnm.gov.ua](http://www.scnm.gov.ua)

20 **Костевська**  
**Ірина**  
**Павлівна**      Головний спеціаліст відділу міграції      01025  
Київ, вул. Володимирська, 9  
тел.: 279-0520  
факс. 278-0454  
ел. пошта: [mail@scnm.gov.ua](mailto:mail@scnm.gov.ua)  
веб-сайт: [www.scnm.gov.ua](http://www.scnm.gov.ua)

---

**Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва**

---

21 **Ващенко**  
**Костянтин**  
**Олександрович**      Заступник Голови      01011  
Київ  
вул. Арсенальна, 9/11  
тел. 285-0558  
факс.254-4393  
веб-сторінка: [www.dkrp.gov.ua](http://www.dkrp.gov.ua)  
ел. пошта: [mail@dkrp.gov.ua](mailto:mail@dkrp.gov.ua)

---

**Державний комітет статистики України**

---

22 **Стельмах**  
**Любов**  
**Миколаївна**      Директор департаменту статистики населення      01023  
Київ, МПС,  
вул. Шота Руставелі, 3  
тел. 234 0553  
факс. 235 3739  
ел. пошта:  
[l.stelmakh@ukrstat.gov.ua](mailto:l.stelmakh@ukrstat.gov.ua)  
веб-сторінка:  
[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

23 **Григорович**  
**Надія**  
**Володимирівна**      Директор Департаменту статистики праці      01023  
Київ, МПС,  
вул. Шота Руставелі, 3  
тел. 287-7033  
факс 235-3739  
ел. пошта:  
[grygorovych@ukrstat.gov.ua](mailto:grygorovych@ukrstat.gov.ua)

24 **Рубльова**  
**Наталія**  
**Володимирівна**      Заступник директора департаменту статистики праці, начальник управління статистики ринку праці      01023, Київ,МПС,  
вул.Шота Руставелі, 3  
тел. 287 3011  
факс 235-3739  
ел. пошта:  
[n.rublova@ukrstat.gov.ua](mailto:n.rublova@ukrstat.gov.ua)

25 **Солоп**  
**Алла**  
**Віталіївна**      Заступник начальника управління статистики ринку праці      01023, Київ-23,МПС,  
вул. Шота Руставелі, 3  
тел. 235-4304  
факс 235-3739  
ел. пошта: [a.solop@ukrstat.gov.ua](mailto:a.solop@ukrstat.gov.ua)

26 **Тімоніна**  
**Марія**  
**Борисівна**      Заступник начальника управління перепису населення, начальник відділу організаційно-методологічного забезпечення перепису населення      01023, Київ-23,МПС,  
вул.Шота Руставелі, 3  
тел. 234-3042  
факс 235-3739  
ел. пошта:  
[m.timonina@ukrstat.gov.ua](mailto:m.timonina@ukrstat.gov.ua)

---

---

**Київський молодіжний центр праці**

---

27 **Шаміна Вікторія Геннадіївна** Начальник Департаменту навчання, стажування та працевлаштування молоді за кордоном 01034, Київ  
вул. Ярославів Вал, 14в  
тел. 235-5543  
факс 234-5933, 234-4397  
ел. пошта [aleksey@kylc.com](mailto:aleksey@kylc.com)  
веб-сайт:  
[www.youthcentre.kiev.ua](http://www.youthcentre.kiev.ua)

---

28 **Гавриленко Олексій Васильович** Начальник юридичного відділу 01034, Київ  
вул. Ярославів Вал, 14в  
тел. 235-5543  
факс 234-5933, 234-4397  
ел. пошта [aleksey@kylc.com](mailto:aleksey@kylc.com)  
веб-сайт:  
[www.youthcentre.kiev.ua](http://www.youthcentre.kiev.ua)

---

**Об'єднання роботодавців**

---

29 **Грищенко Володимир Олександрович** Федерація роботодавців України Перший заступник голови 01030  
Київ  
вул. М. Коцюбинського, 1  
тел. 226-25 74, 251-7025  
факс. 251-7062

---

30 **Биковець В'ячеслав Михайлович** Всеукраїнська асоціація роботодавців Перший Віце-президент 03 680, Київ, МСП  
вул. Предславинська, 28,  
к. 510  
тел./факс: 521-6880  
ел. пошта:  
[office@smpu.kiev.ua](mailto:office@smpu.kiev.ua)

---

31 **Хмільовський Віктор Мечиславович** Спілка орендарів і підприємців України Президент 04070, Київ  
вул. Сквороди, 5а  
тел./факс: 462-5370  
ел. пошта: [sopu@sopu.org](mailto:sopu@sopu.org)

---

32 **Коваленко Інна Анатоліївна** Спілка орендарів і підприємців України Помічник президента 04070, Київ  
вул. Сквороди, 5а  
тел./факс: 462-5370  
ел. пошта: [sopu@sopu.org](mailto:sopu@sopu.org)

---

**Об'єднання працівників**

---

**Всеукраїнське об'єднання солідарності трудівників**

---

33 **Курило Юрій Іванович** Віце-президент 01025  
Київ, вул. Володимирська, 10  
А/С 176  
тел./факс: 425-0609  
ел. пошта:  
[vostlvo@ukrpack.net](mailto:vostlvo@ukrpack.net)

---

34 **Пузир Євген Петрович** Заступник Голови профспілки ВОСТ вчителів 01025  
Київ, вул. Володимирська, 10  
А/С 176  
тел./факс: 425-0609  
ел. пошта:  
[vostlvo@ukrpack.net](mailto:vostlvo@ukrpack.net)

---

35 **Вишневецький Юрій Станіславович** Інформ-центр ВОСТ 01025  
Київ, вул. Володимирська, 10  
А/С 176  
тел./факс: 425-0609  
ел. пошта: [vostlvo@ukrpack.net](mailto:vostlvo@ukrpack.net)

---

---

**Конфедерація вільних профспілок України**

---

36 <b>Тесля Інна Анатоліївна</b>	Керівник відділу профспілкового на- вчання	Київ, вул. Велика Васильківська, 65 тел.: 287-3338 факс: 287-7283 ел. пошта: <a href="mailto:info@kvpu.org.ua">info@kvpu.org.ua</a>
37 <b>Кухар Наталія Олекса- ндрівна</b>	Начальник відділу соціально-трудових відносин	Київ, вул. Велика Васильківська, 65 тел.: 287 33 38 факс: 287 72 83 ел. пошта: <a href="mailto:info@kvpu.org.ua">info@kvpu.org.ua</a>

---

**Федерація профспілок України**

---

38 <b>Осовий Григорій Васильович</b>	Перший заступник Голови	Київ Майдан Незалежності, 2 тел.: 279 2644 факс: 279 1097
39 <b>Оверковський Богдан</b>	Головний спеціаліст	Київ Майдан Незалежності, 2 тел.: 279 2718 факс. 279 2416
40 <b>Васянович Ольга</b>	Провідний спеціаліст	Київ Майдан Незалежності, 2 тел.: 279-2683 факс: 279-2416
41 <b>Лобченко Олена</b>	Провідний спеціаліст	Київ Майдан Незалежності, 2 тел.: 279-2416 факс: 279-2416

---

**Наукові інститути**

---

42 <b>Санченко Алла Євгенівна</b>	Інститут законодавства Верховної Ради Укра- їни	Завідуючий секто- ром правових про- блем Європейської інтеграції	Київ тел. 235-9617 факс. 235-9605 ел. пошта: <a href="mailto:sanchenko@rada.gov.ua">sanchenko@rada.gov.ua</a>
43 <b>Карабанов Андрій</b>	Інститут демократії та соціальних проце- сів	Заступник директора	02100 Київ, вул. Бажова, 12 тел./факс 255-3554 255-3709
44 <b>Кір'ян Тетяна Михайлівна</b>	НДІ праці і зайнятос- ті населення Мінпра- ці України	Директор	01030 Київ, вул. Франка, 15 тел./факс: 235-1362 ел. пошта: <a href="mailto:root@ilpb.kiev.ua">root@ilpb.kiev.ua</a>
45 <b>Прибиткова Ірина Михайлівна</b>	Інститут соціології НАН України Доктор соціологічних наук		01021 Київ вуд. Шовковична, 12 тел. 255-7027, факс. 255-7696
46 <b>Лібанова Елла Марленівна</b>	Інститут демографії і соціальних дослі- джень НАН України	Заступник директора	01001 Київ, вул. Панаса Мир- ного, 26 тел. 280 8210 ел. пошта: <a href="mailto:libanova@idss.org.ua">libanova@idss.org.ua</a>

---

---

**Національний інститут проблем міжнародної безпеки РНБОУ**

---

47	<b>Малиновська Олена Анатоліївна</b>	Державний експерт Доктор наук з державного управління	01133 Київ, вул. Кутузова, 18/7 тел. 296-1936 ел. пошта: <a href="mailto:olena@history.kiev.ua">olena@history.kiev.ua</a>
48	<b>Хомра Олександр Улянович</b>	Начальник відділу соціально-економічної і демографічної безпеки Доктор географічних наук	01133 Київ, вул. Кутузова, 18/7 тел. 296-3302 факс. 284-8135 ел. пошта: <a href="mailto:khoul@niisp.gov.ua">khoul@niisp.gov.ua</a>
49	<b>Москаленко Ліна Анатоліївна</b>	Головний консультант	01133 Київ, вул. Кутузова, 18/7 тел. 296 3302 факс. 284 8135
50	<b>Русанова Тетяна Євгенівна</b>	Головний консультант	01133 Київ, вул. Кутузова, 18/7 тел. 296-3302 факс. 284-8135

---

**Інститут демографії і соціальних досліджень НАН України**

---

51	<b>Позняк Олексій Володимирович</b>	Завідуючий відділом міграційних досліджень	01001, Київ вул. Панаса Мирного, 26 тел.: 254-3501 факс: 254-3206, ел. пошта: <a href="mailto:olex_poznyak@ukr.net">olex_poznyak@ukr.net</a>
52	<b>Драгунова Тетяна Анатоліївна</b>	Науковий співробітник	01001, Київ вул. Панаса Мирного, 26 тел.: 254-3501 факс: 254-3206
53	<b>Майданік Ірина Петрівна</b>	Молодший науковий співробітник	01001, Київ вул. Панаса Мирного, 26 тел.: 254-3501 факс: 254-3206

---

**Міжнародна організація праці (МОП)**

---

54	<b>Костриця Василь Іванович</b>	Національний кореспондент МОП в Україні	01023, Київ вул. Еспланадна, 8/10 к. 1908 тел.: 289-8528 факс: 289-4141 ел. пошта: <a href="mailto:kostrytsya@mlsp.ukrpack.net">kostrytsya@mlsp.ukrpack.net</a>
55	<b>Зарько Надія Іванівна</b>	Національний менеджер Проекту МОП „Україна: сприяння реалізації основоположних принципів і прав у світі праці”	01023, Київ вул. Еспланадна, 8/10 к. 406-407 тел.: 289-0058 факс: 289-6168 ел. пошта: <a href="mailto:tcp@ilo-dp.kiev.ua">tcp@ilo-dp.kiev.ua</a> веб-сайт: <a href="http://www.declaration.kiev.ua">www.declaration.kiev.ua</a>
56	<b>Ясницький Гліб Мирославович</b>	Проект МОП із запобігання торгівлі жінками. Національний координатор проекту	01023, Київ, вул. Еспланадна 8/10, к. 1914 тел.: 289 5765

---

		факс: 537 2334 ел. пошта: <a href="mailto:yasnytsky@yahoo.co.uk">yasnytsky@yahoo.co.uk</a>
57 Литвин Софія Іванівна	Проект МОП із запобігання торгівлі жінками Асистент проекту	01023, Київ, вул. Еспланадна, 8/10, к. 1914 тел.: 289-5765 факс: 537-2334 ел. пошта: <a href="mailto:sofiyushka@list.ru">sofiyushka@list.ru</a>
58 Міненко Тетяна Орестівна	Міжнародна програма з викоренення найгірших форм дитячої праці (ШЕК) Національний менеджер програми	01023, Київ, вул. Еспланадна, 8/10, к. 807 тел. 289-8748 факс ел. Пошта: <a href="mailto:ipec_minenko@mlsp.gov.ua">ipec_minenko@mlsp.gov.ua</a>
59 Павлюченко Ганна	Міжнародна програма з викоренення найгірших форм дитячої праці (ШЕК) Асистент програми	01023 Київ, вул. Еспланадна, 8/10, к. 807 тел. 289 8748 факс. ел. пошта: <a href="mailto:ipec@pavlyuchenko.mlsp.gov.ua">ipec@pavlyuchenko.mlsp.gov.ua</a>
<b>Міжнародна організація з міграції</b>		
60 Татьяна Хаджиemanуел	Керівник міжрегіональної групи з роз- робки проектів	01001 Київ, вул. Михайлівська, 8 тел. 568-5015 факс. 568-5016
61 Рут Карерас	Інтерн	01001 Київ, вул. Михайлівська, 8 тел. 568-5015 факс. 568-5016
62 Ольга Озерна	Координатор програм	01001 Київ, вул. Михайлівська, 8 тел. 568-5015 факс. 568-5016
<b>Громадські організації</b>		
63 Ткачук Тетяна Володимирівна	Президент Української асоціації міжна- родних кадрових агентств „Партнерст- во”	01133 Київ, вул. Щорса, 29, офіс 31 тел.: 451-8418 факс.: 268-5826 ел. пошта: <a href="mailto:uamka@mail.ru">uamka@mail.ru</a> веб-сайт: <a href="http://www.jobcenter.com.ua">www.jobcenter.com.ua</a>
64 Холмецька Лариса Олександрівна	Віце-президент Української асоціації міжнародних кадрових агентств „Парт- нерство”	01133 Київ, вул. Щорса, 29, офіс 31 тел.: 451-8418 факс.: 268-5826 ел. пошта: <a href="mailto:uamka@mail.ru">uamka@mail.ru</a> веб-сайт: <a href="http://www.jobcenter.com.ua">www.jobcenter.com.ua</a>

## Додаток В



Національний тристоронній семінар

### „Національна політика у сфері зовнішньої трудової міграції”

м. Київ, вул. Еспланадна 8/10, к. 1907  
2-4 листопада 2005 року

## ПРОГРАМА

День 1	Середа, 2 листопада
09:30-10:00	Реєстрація учасників семінару
10:00-10:20	Відкриття семінару, привітання учасників, опис цілей і завдань семінару. <b>Павло Розенко</b> , Міністерство праці та соціальної політики України. <b>Василь Костиця</b> , Міжнародна організація праці
10:20-10:35	Проведення дослідження ситуації у сфері трудової міграції у рамках проекту МОП із запобігання торгівлі жінками. <b>Гліб Ясницький</b> , МОП, Проект із запобігання торгівлі жінками в Україні
10:35-10:55	Основні характеристики сучасної зовнішньої трудової міграції в Україні та державної політики у цій сфері (на основі проведеного дослідження). <b>Олена Малиновська</b> , Державний експерт, Національний інститут проблем міжнародної безпеки Ради національної безпеки та оборони України; член авторського колективу
10:55-11:00	Питання-відповіді
11:00-11:40	Сучасні тенденції міжнародної трудової міграції: причини і наслідки, основні підходи до регулювання міграційних процесів та найбільші проблеми, пов'язані із міжнародною трудовою міграцією. <b>Томас Ачакосо</b> , Міжнародний експерт у сфері регулювання міжнародної трудової міграції
11:40-11:50	Питання-відповіді
11:50-12:10	Обговорення
12:10-12:30	<i>Перерва на каву</i>
12:30-12:45	Національна нормативно-правова база у сфері регулювання зовнішньої трудової міграції; інституціональне забезпечення. <b>Тетяна Петрова</b> , Міністерство праці та соціальної політики України; член авторського колективу
12:45-13:00	Відповідність українського законодавства міжнародним нормам. <b>Сергій Чехович</b> , Міністерство юстиції України; член авторського колективу
13:00-13:05	Питання-відповіді
13:05-13:20	Обговорення
13:20-13:40	Статус українських працівників-мігрантів у країнах перебування; інформаційне та статистичне забезпечення. <b>Олексій Позняк</b> , Інститут демографії і соціальних досліджень НАН України; член авторського колективу

13:40-13:45	Питання-відповіді
13:45-14:00	Обговорення
14:00-15:15	Обід
15:15-16:45	Загальна дискусія: обговорення пропозицій, викладених в аналітичній доповіді
16:45-17:00	<i>Перерва на каву</i>
17:00-17:30	Обговорення: визначення конкретних питань для розгляду у робочих тематичних групах
17:30-17:45	Підведення підсумків

---

## **День 2**

## **Четвер, 3 листопада**

09:15-10:45	Засідання тематичної групи 1: розробка національної політики у сфері зовнішньої трудової міграції. Складові політики. Цілі політики. Здійснення необхідних кроків у формулюванні політики зовнішньої зайнятості. Роль та функції нормативно-правової бази. Оцінка реальних та потенційних обсягів зовнішньої трудової міграції. Визначення / перерозподіл обов'язків між різними відомствами. Міжвідомча координація та співпраця
10:45-11:00	<i>Перерва на каву</i>
11:00-12:30	Засідання тематичної групи 2: розробка / удосконалення нормативно-правової бази. Ієрархія та пріоритетність законодавчих актів. Узгодженість правових режимів регулювання міграційних потоків і зовнішньої трудової міграції зокрема. Співвідношення національного законодавства та міжнародних норм. Рекомендації щодо розробки національної програми дій у сфері зовнішньої трудової міграції.
12:30-13:30	Засідання тематичної групи 3: роль соціального партнерства та соціальний діалог Роль профспілок, організацій роботодавців та громадянського суспільства. Діяльність громадських організацій, галузевих асоціацій, науково-дослідних установ. Форми і можливості самоорганізації працівників-мігрантів
13:30-14:45	Обід
14:45-16:15	Засідання тематичної групи 4: захист працівників-мігрантів Національний суверенітет і міжнародні зобов'язання. Проблеми, з якими стикаються працівники-мігранти. Захист та надання послуг працівникам-мігрантам на кожному етапі – до виїзду, під час перебування за кордоном, після повернення. Гендерний аспект та особливі проблеми, з якими стикаються жінки, які мігрують з метою працевлаштування. Проблеми сімей працівників-мігрантів. Поінформованість та правосвідомість працівників-мігрантів
16:15-16:30	<i>Перерва на каву</i>
16:30-17:45	Засідання тематичної групи 5: маркетингові дослідження та розвиток галузі Участь різних установ. Вивчення стану ринків праці іноземних держав (найважливіших реальних і потенційних країн призначення). Методи формування і підтримання позитивного іміджу своїх працівників-мігрантів у країнах працевлаштування. Роль офіційних представництв за кордоном, аташе з питань праці

---

## **День 3**

## **П'ятниця, 4 листопада**

09:15-11:00	Засідання тематичної групи 6: підготовка, укладання та виконання двосторонніх угод про працевлаштування; ефективність механізмів реалізації двосторонніх угод
11:00-11:15	<i>Перерва на каву</i>
11:15-13:00	Засідання тематичної групи 7: регулювання діяльності приватних агентств-посередників у працевлаштуванні за кордоном
13:00-13:15	Підведення підсумків та закриття

## Додаток С

### ПЕРЕГЛЯНУТА ШКАЛА ШТРАФНИХ САНКЦІЙ ФАПЗ 1987-1990

ПОРУШЕННЯ	САНКЦІЯ
<b>А. ПОРУШЕННЯ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ</b>	
Стягнення, нав'язування, отримання чи вимагання від працівників, безпосередньо чи опосередковано, будь-якої плати, застави, гарантії, товарів чи послуг, не передбачених ФАПЗ, або у розмірі, більшому за встановлену плату за послуги з працевлаштування за кордоном	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці та до розгляду скарги, або штраф у розмірі отриманої від працівника суми, але не менше 20 тисяч песо плюс відшкодування отриманої суми в обох випадках.</li> <li>• Стягнення плати з кожного скаржника чи працівника є окремим випадком порушення Статті 32, Статті 34 або обох статей Трудового Кодексу, тому зазначена санкція застосовується як кумулятивна: якщо період призупинення становить 12 місяців, ліцензію відкликають</li> </ul>
Найм або працевлаштування працівників за фальшивими документами або за фальшивим представництвом, або шляхом обману чи іншої незаконної махінації. Наприклад, використання підроблених посвідчень особи, паспортів, авіаквитків, довідок про акредитацію, замовлень на робочу силу, подача до публікації шахрайських рекламних оголошень, сумнівні заяви щодо наявності робочих місць або зміна умов затвердженого ФАПЗ контракту, працевлаштування працівників не на тих підприємствах чи суднах, які зазначені в контракті, та інші випадки шахрайства чи фальсифікацій	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо.</li> <li>• Штрафна санкція застосовується у такий само спосіб, як і у випадку першого порушення</li> </ul>
Утримання проїзних документів або трудових договорів працівників з причин, не передбачених Трудовим кодексом	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії до повернення документів</li> </ul>
Відмова чи неспроможність працевлаштувати працівників без поважних причин за визначений період часу	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці та до: (а) працевлаштування працівника або (б) повернення його документів та відшкодування його витрат на оформлення документів і сплати послуг з працевлаштування або іншої суми, сплаченої працівником, але не менше 20 тисяч песо плюс відшкодування витрат працівника на оформлення документів і сплати послуг з працевлаштування.</li> </ul>
Чинення тиску або намагання чинити тиск на будь-яку фізичну чи юридичну особу з метою перешкодити працевлаштуванню працівника або примусити працівника перейти на інше робоче місце, якщо такий перехід не вигідний для працівника	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на шість (6) місяців або штраф у розмірі 50 тисяч песо</li> </ul>
Утриманні заробітної плати працівників або їхніх грошових переказів без поважної причини	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі несплаченої заробітної плати, але не менше 20 тисяч песо плюс відшкодування несплаченої суми в обох випадках</li> </ul>
<b>В. ПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З ОТРИМАННЯМ ЧИ ВИКОРИСТАННЯМ ЛІЦЕНЗІЇ</b>	
Надання недостовірної, хибної або свідомо викривленої інформації чи фальшивих документів для отримання ліцензії, без яких таке отримання було б неможливе	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Відкликання ліцензії</li> </ul>
Надання ліцензії, виданої Міністерством, у користування іншим фізичним чи юридичним особам:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Призупинення дії ліцензії на шість (6) місяців або штраф у розмірі 50 тисяч песо</li> </ul>

а) коли це призводить до завдання шкоди потенційним трудовим мігрантам; б) коли це не призводить до завдання прямої шкоди потенційним трудовим мігрантам	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Призначення агентів чи представників або діяльність поза межами офісу без попереднього узгодження з ФАПЗ: а) коли це призводить до завдання шкоди потенційним трудовим мігрантам; б) коли це не призводить до завдання прямої шкоди потенційним трудовим мігрантам.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на шість (6) місяців або штраф у розмірі 50 тисяч песо</li> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Ненадання чи невчасне поповнення грошової чи гарантійної застави	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії до виправлення недоліків та виконання ліцензійних умов</li> </ul>
Інші неправомірні дії, пов'язані з подовженням терміну дії ліцензії	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
<b>С. ПОРУШЕННЯ ПРОЦЕДУР ФАПЗ</b>	
Перешкоджання або намагання перешкодити проведенню перевірок з боку Міністра або його чинних представників	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Найм або працевлаштування працівників із порушенням встановлених ФАПЗ процедур акредитації та оформлення документів	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Ненадання звітів на вимогу ФАПЗ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення оформлення документів до виправлення недоліків</li> </ul>
Надсилання працівників за кордон без проведення обов'язкового ознайомчого семінару перед виїздом	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Публікація або замовлення публікації рекламних оголошень про робочі місця за кордоном з порушенням встановлених правил	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на два (2) місяці або штраф у розмірі 20 тисяч песо</li> </ul>
Ігнорування законних наказів, інструкцій чи повідомлень	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення оформлення документів до виправлення недоліків</li> </ul>
<b>D. ІНШІ ПОРУШЕННЯ</b>	
Вербування та працевлаштування працівників на роботу, що шкодить їх фізичному чи моральному здоров'ю або гідності Республіки Філіппіни	<ul style="list-style-type: none"> <li>Призупинення дії ліцензії на шість (6) місяців або штраф у розмірі 50 тисяч песо</li> </ul>
Порушення, вчинені після видання наказу чи прийняття рішення про накладання будь-якої із зазначених санкцій, карається відкликанням ліцензії та конфіскацією грошової застави	
Відкликання ліцензії застосовується також у разі, коли до порушника попередньо застосовувалося призупинення дії ліцензії на загальний термін у 12 чи більше місяців	
У разі виявлення двох чи більше порушень, застосовується кумулятивна санкція, що об'єднує відповідні санкції за кожне порушення. Порушення, не внесені до цього переліку, караються відповідно до спеціальних правил чи положень, що вже діють чи можуть бути затверджені ФАПЗ у майбутньому	
Порушення, що можуть стати відомі ФАПЗ у ході судового розгляду, караються у відповідності до положень Трудового кодексу про правила, які встановлює ФАПЗ	
Усі правила, що суперечать цим положенням, вважаються недійсними чи зміненими відповідно до цих положень	
Ці правила набирають чинності через тридцять (30) днів після їх опублікування в загальнонаціональній пресі	

Джерело: Правила ФАПЗ, 1987-1990