



ДОСЛІДЖЕННЯ СИТУАЦІЇ У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ: УКРАЇНА

(аналітична доповідь)

Документ для обговорення на Національному
тристоронньому семінарі з питань зовнішньої трудової
міграції у рамках Проекту МОП
«Можливості професійного навчання, зайнятість
та міграційна політика як фактори запобігання
й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні»
(2-4 листопада 2005 року)

Київ – 2005 рік

Цей звіт було підготовлено авторським колективом у рамках Проекту технічного співробітництва Міжнародної організації праці «Можливості професійного навчання, зайнятості та міграційна політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні» (як частина проекту, що реалізується в Албанії, Молдові й Україні), що фінансується Урядом Ірландської Республіки.

За погляди, які відображені в опублікованих авторських статтях, дослідженнях та інших матеріалах, відповідають виключно їх автори, а сама публікація не означає, що Міжнародне бюро праці поділяє ці погляди. Посилання на найменування фірм чи комерційних продуктів або процесів не означає схвалення останніх з боку МБП, відсутність посилань на конкретні фірми, продукти чи процеси не свідчить про їх несхвалення.

Авторський колектив: **О. Малиновська, д. н. з держ. упр.**
Т. Петрова, к. е. н.
О. Позняк, к. е. н.
С. Чехович, к. ю. н.

Жовтень 2005 року.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| Передмова | 5 |
| Резюме | 6 |
| I. Стислий огляд розвитку міграційних процесів протягом останнього десятиліття | 7 |
| II. Стан зовнішньої трудової міграції | 10 |
| 2.1. Обсяги трудової міграції | 10 |
| 2.2. Закордонний правовий статус українських працівників-мігрантів .. | 12 |
| 2.3. Частка українських працівників-мігрантів без урегульованого статусу в країнах перебування та їхнє становище. | 12 |
| 2.4. Інформаційне та статистичне забезпечення для вироблення і впровадження політики у галузі трудової міграції. | 13 |
| III. Аналіз нормативно-правової бази та інституцій | 15 |
| 3.1. Головні цілі та пріоритети міграційної політики | 15 |
| 3.2. Основні нормативно-правові акти, що стосуються трудової міграції | 17 |
| 3.3. Основні відомства та організації, задіяні у регулюванні міграційних процесів: інституції та їхні функції | 18 |
| 3.4. Діяльність державної служби зайнятості і агенцій з посередництва у працевлаштуванні за кордоном | 20 |
| 3.5. Наявні можливості для адміністрування міграційних процесів у співвідношенні до міграційних потоків: структура та функції задіяних органів влади, рівень підготовки та чисельність персоналу, фінансування | 21 |
| 3.6. Координація дій та співпраця між відомствами | 22 |
| 3.7. Основні сторони, причетні до міграційних процесів: участь соціальних партнерів та неурядових структур | 23 |
| IV. Основні складові наявної політики у галузі зовнішньої трудової міграції | 25 |
| 4.1. Політика щодо виїзду кваліфікованих кадрів | 25 |
| 4.2. Соціальний та правовий захист працівників за кордоном та після повернення | 27 |
| 4.3. Реєстрація та контроль за діяльністю приватних агенцій з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном | 29 |
| 4.4. Двосторонні угоди | 31 |
| 4.5. Регіональні ініціативи | 32 |
| 4.6. Неврегульована міграція і торгівля людьми | 34 |

| | |
|--|-----------|
| V. Національна міграційна політика та міжнародні інструменти | 36 |
| 5.1. Конвенції МОП та міжнародні конвенції щодо працівників-мігрантів | 36 |
| 5.2. Відповідність національного законодавства та його застосування до міжнародних норм | 38 |
| 5.3. Співпраця з іноземними партнерами, діяльність міжнародних організацій | 39 |
| VI. Слабкі сторони і прогалини у міграційній політиці та її впровадженні | 41 |
| 6.1. Невідповідність міжнародним стандартам | 41 |
| 6.2. Неналежний захист працівників-мігрантів | 42 |
| 6.3. Неадекватність структури та розподілу обов'язків органів державної влади | 43 |
| 6.4. Недостатнє залучення соціальних партнерів, представників недержавного сектору до формулювання політики у галузі трудової міграції | 44 |
| VII. Пропозиції щодо удосконалення | 45 |
| 7.1. Інтеграція питань міграційної політики до програм соціально-економічного розвитку | 45 |
| 7.2. Приведення національної нормативно-правової бази до міжнародних норм та стандартів | 46 |
| 7.3. Відповідність політики та її реалізації до потреб працівників-мігрантів | 47 |
| 7.4. Скорочення нерегульованої трудової міграції шляхом створення сприятливих умов для легального працевлаштування за кордоном | 49 |
| 7.5. Заходи, спрямовані на сприяння регіональній інтеграції та сприяння вільному рухові робочої сили | 50 |
| 7.6. Механізми консультацій із соціальними партнерами та іншими зацікавленими сторонами | 51 |
| 7.7. Удосконалення системи статистичного обліку українських трудових мігрантів | 53 |
| Загальні висновки | 56 |

Передмова

Після здобуття Україною державної незалежності у 1991 році та демонтажу обмежувальної радянської системи контролю за зовнішньою міграцією своїх громадян, а також унаслідок економічної кризи, що розпочалась у першій половині 1990-х років, і чії наслідки залишаються відчутними і нині, значна кількість громадян України прийняла рішення про еміграцію з метою пошуку заробітку за кордоном.

Більша частина українських працівників-мігрантів перебувають та/або працюють у країнах призначення не маючи відповідних дозволів на це. Саме ця категорія мігрантів є найбільш уразливою до зловживань з боку роботодавців або їхніх агентів / посередників. Експлуатація примусової праці, як це визначено Конвенцією МОП про примусову працю 1930 року (№ 29), є підставою вважати таких працівників жертвами торгівлі людьми згідно визначення, яке міститься у Протоколі про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності.

З огляду на масштаби нерегульованої зовнішньої трудової міграції з України постає необхідність удосконалення механізмів регулювання міграційних процесів з урахуванням потреб працівників-мігрантів та захисту їхніх прав та інтересів. Це дослідження було покликано визначити основні риси сучасної зовнішньої трудової міграції з України, обставини, в яких вона відбувається, та запропонувати можливі нові підходи до регулювання цих процесів. Результати дослідження призначені для використання учасниками Національного тристороннього семінару з питань зовнішньої трудової міграції, який проводиться у рамках Проекту МОП «Можливості професійного навчання, зайнятості та міграційна політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні» у якості основи для проведення дискусії і розробки пропозицій щодо удосконалення національної політики у сфері трудової міграції.

Хочу висловити подяку авторам за проведenu роботу. Сподіваюсь, що напрацьований документ дасть можливість більш комплексно розглянути проблему зовнішньої трудової міграції з України і запропонувати такі шляхи її удосконалення, які реально призведуть до зменшення масштабів торгівлі людьми, і зокрема жінками.

Гліб Ясницький
Національний координатор проекту МОП
із запобігання торгівлі жінками

Резюме

У доповіді зроблено спробу всебічного аналізу політики України у сфері трудової міграції та її практичної імплементації з метою виявлення прогалин та проблемних питань, що потребують розв'язання. На фоні огляду соціально-економічної ситуації в країні та розвитку міграційних процесів впродовж доби незалежності, зокрема, трудової міграції громадян за кордон, розглянуто основні складові міграційної політики держави, нормативно-правову базу її реалізації, структуру та повноваження відповідних органів управління, участь України у наявних міжнародних механізмах регулювання міграційних процесів.

Доповідь написана на основі статистичних даних, результатів наукових досліджень українських авторів, експертних інтерв'ю, проведених у ключових органах державного управління міграційною сферою, консультацій з соціальними партнерами тощо.

На основі аналізу вироблено рекомендації щодо удосконалення законодавства з регулювання трудової міграції, діяльності відповідних адміністративних органів, налагодження координації між ними та іншими суб'єктами міграційної політики, зокрема, неурядовими організаціями, розвитку міжнародного співробітництва.

У доповіді, передовсім у пропозиціях, автори намагалися розширити рамки традиційного дискурсу за темою трудової міграції і запропонувати певні неординарні заходи. Вони, безумовно, не є безспірними, проте можуть стати предметом дискусії, в ході якої мають бути відсіяні безперспективні ідеї і розвинуті ті, які варті уваги.

I.

Стислий огляд розвитку міграційних процесів протягом останнього десятиліття

Внаслідок здобуття Україною незалежності відкриття кордонів, ринкові реформи уможливили залучення раніше відокремленої від світу країни до різноманітних міжнародних процесів, у т.ч. міграційних. Вона стала ареною різнохарактерних та різноспрямованих переміщень населення. Одні з них виникли внаслідок карколомних геополітичних змін, інші були результатом традиційних міграційних зв'язків, які сформувалися в попередні часи.

Період розпаду СРСР і проголошення незалежності України був відзначений численною **імміграцією** населення. За даними державних органів статистики, які фіксують прибуття/вибуття для постійного проживання, лише у 1991-1992 рр. прибули понад 1 млн. осіб (948 тис. з пострадянських держав, 81 тис. – з інших держав, це були переважно військовослужбовці частин радянської армії, що виводилися з країн Центральної Європи, та члени їхніх сімей¹).

Унаслідок розпаду єдиної держави активізувалася значна маса потенційних репатріантів, створена переміщенням різноетнічного населення, що було однією з цілей міграційної політики радянської доби. У рух прийшли також ті, хто раніше утримувалися режимом, зокрема, репресовані та депортовані народи.

У результаті додатне міграційне сальдо, тобто переважання в'їзду над виїздом швидко збільшувалося. Якщо у 1989 р. в обміні населенням між Україною і рештою СРСР воно становило 44,3 тис., у 1990 р. – 79,3 тис., то з проголошенням незалежності України сягнуло у 1991 р. – 206,5 тис., а у 1992 р. – 288 тис.

Міграційний приріст забезпечувався передусім поверненням вихідців з України із Сибіру, Далекого Сходу, Казахстану. Якщо у 1989 р. частка етнічних українців серед прибулих становили 35%, то у 1992 р. – уже 46%. Активно відбувалася також репатріація кримських татар. Лише у 1991-1993 рр. повернулися 88,5 тис. осіб цієї національності, що становило 7% іммігрантів з колишніх радянських республік.

Результати репатріації відобразив перший Всеукраїнський перепис населення 2001 р. Питома вага українців зросла з 72,7% у 1989 р. до 77,8%. Кількість кримських татар збільшилася в 5,3 рази. На момент перепису в Україні проживали 248, 2 тис. кримських татар, в Автономній Республіці Крим вони становили 12% населення².

Крім прагнення жити у власній державі, могутньою рушійною силою імміграції на початку 90-х рр. минулого століття були воєнні конфлікти, міжнаціональна напруженість у деяких пострадянських державах. За даними опитувань вони спонукали до переїзду в Україну до 12% тогочасних іммігрантів. 1992 р. Україна прийняла 62 тис. біженців із зони воєнних дій у Придністров'ї (Молдова). Пізніше притулок надавався жертвам війни з Абхазії (zareestrovano 3 тис.), Чечні (2 тис.), Таджикистану (близько 5 тис.).

З «гарячих точок» СНД мігрували не лише вихідці з України, але й представники корінного населення відповідних країн. За даними перепису 2001 р. у порівнянні з 1989 р. в Україні помітно зросла кількість представників титуль-

¹ Тут і далі наводяться дані Державного комітету статистики України

² Дані перепису за: Національний склад населення України та його мовні ознаки за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року / За ред. О.Г.Осауленка. – Державний комітет статистики України, 2004. – 245 с.

них націй держав, на території яких точилися війни. Зокрема, азербайджанців стало більше на одну п'яту, грузин – майже у півтора рази, вірмен – у 1,8 рази.

Із середини 90-х рр. в'їзд до держави постійно скорочувався. У 1992 р., коли він був найчисленнішим, в Україну в'їхали 538,2 тис. осіб, а в 2003 р. – лише 39,5 тис. (32,9 з пострадянських держав, 6,6 тис. з інших). Глибока економічна криза, яка охопила Україну, знизила привабливість держави для іммігрантів. Переїзди на пострадянському просторі стали важче здійснюваними внаслідок встановлення кордонів, введення національних валют та документів тощо. Разом з тим, дія шоків факторів, пов'язаних з розпадом єдиної держави, з часом послабилася. Населення адаптувалося до нових умов життя, міграційні, як і інші суспільні процеси, втратили вибухоподібний характер.

Загалом у 1991-2003 рр. в Україну в'їхали 2 191,3 тис. осіб (понад 2 млн. з пострадянських держав, 158,1 – з інших держав). Водночас протягом 1991-2003 рр. з України емігрували 2 491,2 тис. осіб (1 900 тис. до пострадянських і 622,6 тис. до інших держав). Тобто майже на 300 тис. більше.

Еміграція з держави також поступово зменшувалася, хоча й не так стрімко, як імміграція. Якщо 1991 р. з країни виїхали 310,2 тис. осіб (236,6 тис. до пострадянських держав і 73,6 тис. до інших), то у 2003 р. лише 63,7 тис. (40,6 тис. до країн СНД і 23,1 до інших держав), тобто майже у 5 разів менше.

Найпомітніше скорочувалася еміграція до пострадянських держав. На початку 90-х років у цьому напрямі виїздили 4/5 емігрантів, а в 2003 р. – лише третина. Натомість питома вага виїзду в інші країни зростала.

На пострадянському напрямі Україна втрачала населення передусім внаслідок виїзду до Росії. Як показав перепис, репатріація етнічних росіян призвела до зменшення їхньої частки в населенні на 4,8% відсоткових пункти, а абсолютної кількості – на 26,6%. Завдяки порівняно кращій економічній ситуації до Росії виїжджали не лише росіяни, але й українці, представники інших національностей.

Щодо виїзду в інші країни світу, заборони, притаманні радянській системі, було відмінено українським урядом з січня 1993 р. Однак демократизація суспільного життя, ліквідація політичних, релігійних, етнічних причин еміграції спричинили її значне скорочення. Крім того еміграція втратила етнічне забарвлення. Якщо на початку 90-х років понад 60% вибулих становили євреї, то в 2003 р. – лише 11,5%. Натомість 55% емігрантів до непрадянських держав були етнічними українцями (у 1991 г. – 14,8%).

Інтенсивність, спрямованість, склад міграційних потоків свідчить про те, що визначальними для сучасних міжнародних переміщень населення є економічні фактори. Впродовж 90-х рр. минулого століття кардинальні зміни політичної системи, ринкові реформи супроводжувалися тотальним погіршенням якості життя людей. За 1990-1999 рр. при зниженні ВВП у 2,5 рази, продуктивності праці – у 1,5 рази, реальні грошові доходи населення зменшилися у 4,4 рази, реальна пенсія – у 6,5 рази, а реальна заробітна плата – у 4 рази.

Масового поширення набула вимушена неповна зайнятість, хронічні затримки виплати заробітної плати, її виплата у товарній формі. Внаслідок низького рівня оплати праці зменшувалася частка заробітної плати в структурі доходів населення: у 1990 р. вона становила 67,5%, а у 1999 р. – лише 35,1%. Одночасно зростало безробіття, яке 1999 р. сягнуло 11,9%, а серед осіб працездатного віку – 12,5%.

За межею бідності опинилася близько третини населення. У порівнянні з 1989 р. майже вдвічі скоротилося споживання основних продуктів харчування,

таких як м'ясо, молоко, риба. Деградували безплатні медичні та освітні послуги, швидкими темпами зростали ціни на житло.

За таких обставин та в умовах значної лібералізації порядку перетину кордону стратегією виживання багатьох українців стало зарубіжне заробітчання. Спершу найбільш поширеною його формою були поїздки «човників», тобто дрібних торговців, які власноручно перевозили через кордон невеликі партії товарів. У роки економічної кризи вони дозволили вижити багатьом громадянам, які втратили роботу, були джерелом накопичення капіталу для розвитку дрібного підприємництва. Водночас набутий досвід, встановлені зв'язки сприяли виходу українських громадян на міжнародний ринок праці.

Трудова міграція стала помітним соціально-економічним явищем. Вона забезпечує добробут багатьох сімей, зменшує напругу на ринку праці, є джерелом валютних надходжень, альтернативою незворотної міграції для постійного проживання. Водночас серйозною проблемою, пов'язаною з трудовою міграцією, є те, що більшість працівників-мігрантів виїжджають за кордон за туристичними чи приватними візами, працюють без необхідних дозволів.

Завдяки позитивним зрушенням в економіці 2000-2004 рр. негативні тенденції у формуванні доходів населення вдалося призупинити. Проте загальний їх рівень залишається вкрай низьким, навіть за стандартами країн з перехідною економікою, продовжується зростання різниці в доходах заможних верств та решти населення. Економічний підйом не призвів ні до реального покращання умов життя людей, ні до зростання попиту на робочу силу. Водночас більшість зарубіжних країн, де заробітки працюючих є значно вищими, потерпають від дефіциту робочої сили в певних галузях та регіонах, зацікавлені у використанні іноземних працівників. **Тому трудова міграція залишається значущою суспільною проблемою, що вимагає від держави розробки та реалізації адекватної політики.**

II.

Стан зовнішньої трудової міграції

2.1. Обсяги трудової міграції

При обмежених можливостях працевлаштування, зайнятість в зареєстрованому секторі економіки не лише не гарантує добробуту, але й часто не забезпечує потреб відтворення робочої сили. За цих умов чимало носіїв економічної активності прагнуть використати її у нестандартний спосіб: працюють на двох (або більше) роботах, у «тіні», займаються веденням особистого селянського господарства, стають учасниками трудових міграцій.

У вітчизняній науковій літературі та публіцистиці наводяться різні оцінки чисельності зовнішніх трудових мігрантів. За результатами обстеження «Життєві шляхи населення України», проведеного у березні 2001 р. у 8 областях Західної України та Донбасу на засадах додаткового модулю до обстеження з питань економічної активності населення, яке щоквартально здійснюється Держкомстатом, у 2000 р. за межами України працювали (за наймом) 380,5 тис. їх жителів, що було в 70 (!) раз більше зареєстрованої державною статистикою кількості працівників-мігрантів з цих регіонів (5579 осіб).³ Рівень участі працездатного населення в трудових міграціях склав 3,2%, в т.ч. осіб віком 20-49 років – 4,9%. Крім того 95,0 тис. осіб (0,8% населення віком 15-70 років) були задіяні у так званій «човниковій» торгівлі. Поєднання отриманих результатів з інформацією інших джерел дозволяє оцінити загальний обсяг трудових міграцій як мінімум в 1 млн. осіб.

Відповідно до даних обстеження, найбільш масові потоки трудової міграції спрямовані до Росії (37,2%), Польщі (18,7%), Чехії (16,9%), Італії (8,5%), Португалії (3,8%), Угорщини (2,5%), Греції (2,2%), Словаччини (2,0%), Білорусі (1,7%). У цілому на країни Західної і Центральної Європи (включаючи Туреччину і Кіпр) припадає майже 60% загального потоку трудових мігрантів з 8 областей України. У т.ч. Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина акумулюють 2/5 обсягу трудових мігрантів або 2/3 потоку міграції до країн старого зарубіжжя. Майже 40% українських трудових мігрантів працює в державах СНД і Балтії, на неєвропейські країни (США, Канада, Аргентина) припадає менше 1% трудових мігрантів.

За результатами дослідження, здійсненого Тернопільським обласним центром зайнятості, на 1 жовтня 2001 р. основними країнами призначення заробітчанин-мешканців сіл Тернопільщини були Польща (30,8%), Італія (21,1%), Росія (13,3%), Португалія (12,0%), Іспанія (5,1%) та Чехія (4,2%). Сумарні обсяги трудових міграцій населення по області було оцінено в 42,4 тис. осіб, а по Україні в цілому – близько двох мільйонів осіб⁴.

За експертними оцінками МЗС України, за кордоном на заробітках перебуває понад 2 млн. громадян України, з них половина – в Російській Федерації (у сезонний пік ця чисельність збільшується втричі), у Польщі працює 300 тис. наших громадян, в Італії – 200 тис., в Чехії – 100-200 тис., у Португалії – 150 тис.,

³ Зовнішні трудові міграції населення України / За ред. Е.М.Лібанової, О.В.Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002. – 206 с.

⁴ Трудова міграція населення Тернопільської області: кількісний та географічний аспекти. – Тернопіль: Лідер, 2002. – С. 25, 41.

Іспанії – 100 тис., Туреччині – 35 тис., у США – 20 тис., Словаччині – 5 тис., Аргентині та Білорусі – по 4 тис., у Греції – 3 тис.⁵

Фахівці Міністерства праці та соціальної політики та Держкомстату України оцінюють трудову міграцію за кордон у 2,5-3 млн., враховуючи «зниклих» з національного ринку праці осіб працездатного віку. Розрахунки здійснено на основі даних про кількість працюючих в економіці України, кількість осіб, які навчаються з відривом від виробництва, безробітних та ряду інших категорій населення. Однак, не виключено, що частина громадян, які не потрапили у жодну з зафіксованих державною статистикою категорій, працюють у тіньовому секторі економіки в межах України.

Згідно з даними загальнонаціонального соціологічного моніторингу, що здійснюється Інститутом соціології НАН України, досвід роботи за кордоном мають представники 12% домогосподарств. Якщо припустити, що членом кожного з них є лише одна особа з досвідом зовнішніх трудових поїздок, працівників-мігрантів в країні 2,1 млн., однак, оскільки вірогідно, що з частини домогосподарств на заробітки виїздили двоє і більше осіб, то загальна їх кількість має становити 2,3-2,8 млн. Проте у цьому випадку йдеться не про громадян, які працюють за кордоном в конкретний момент часу, а про тих, які хоча б один раз брали участь у трудових міграціях.

У доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини називається цифра 5 млн. трудових мігрантів⁶.

Найбільш реальними, такими, що базуються на даних масштабних досліджень, видаються оцінки обсягів зовнішньої трудової міграції з України у 2-2,7 млн. осіб.

Отримані в ході досліджень дані свідчать, що інтенсивність трудових міграцій вища у прикордонних областях і особливо висока в Закарпатській області. Трудові мігранти – майже виключно особи віком 20-49 років, тобто представники найбільш економічно продуктивних вікових груп. Частіше до роботи за кордоном залучається населення сіл і малих міст, майже 70% мігрантів становлять чоловіки. Переважна більшість мігрантів одружені. Однак, найбільш висока інтенсивність трудових міграційних поїздок властива розлученим. Для розлучених мігранток-жінок, які змушені утримувати дітей без допомоги батька, трудова міграція стає чи не єдиним виходом. Згідно з даними обстеження українських трудових мігрантів, що працюють в Італії, тільки 6,1% мігранток-жінок не мають дітей, тоді як понад 3/4 залишили вдома по 1-2 дітей, а майже 8% – по 3 і більше⁷.

Серед працівників-мігрантів переважають особи з професійно-технічною та повною середньою освітою. Малоосвічені люди через низьку кваліфікацію мають заздалегідь невеликі можливості працевлаштування за кордоном, а високоосвічені прошарки менше зацікавлені в цьому через кращі можливості працевлаштування в Україні.

Майже 3/4 осіб, які мають досвід трудових міграцій, орієнтовані на повторення поїздки.

⁵ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – К., 2003. – С. 18.

⁶ Так само.

⁷ Соціальне обличчя новітньої української трудової міграції. – Львів, 2003. – С. 11.

2.2. Закордонний правовий статус українських працівників-мігрантів

Трудова міграція громадян України здійснюється за запрошеннями іноземних роботодавців, за допомогою організацій, які займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян за кордоном, туристичних агенцій, шляхом самостійного пошуку роботи за кордоном (через осіб, які виїхали раніше, родичів і знайомих в країні-реципієнті, за допомогою Інтернету тощо).

У доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини виділено чотири категорії громадян України, які перебувають і працюють на території інших країн, в залежності від їхнього правового статусу⁸:

- особи, які мають дозвіл на постійне проживання на території іноземної держави, що одночасно дає право і на безстрокове працевлаштування (ці особи відповідно не входять до складу постійного населення України);
- особи, які мають тимчасовий дозвіл на перебування і на працевлаштування;
- особи, які на законних підставах тимчасово перебувають на території іноземної держави (на лікуванні, навчанні, з туристичними або приватними цілями) і нелегально працюють;
- особи, які перебувають на території іноземної держави нелегально і нелегально працюють.

У складі останніх як ті, хто прибув до країни-реципієнта легально, але термін дозволу на їхнє перебування закінчився, так і ті, хто потрапив територію даної країни нелегальним шляхом.

Представники перших двох груп мають такі ж самі права, як і громадяни країни перебування. У них практично не виникає проблем щодо умов праці, соціального та медичного захисту, належної винагороди за працю. Мігранти, які формують третю та четверту групи мають мінімум, а у частині випадків, зокрема пов'язаних із торгівлею людьми, жодних соціальних та трудових гарантій.

2.3. Частка українських працівників-мігрантів без урегульованого статусу в країнах перебування та їхнє становище.

За даними Держкомстату України, із загальної кількості українських працівників-мігрантів лише трохи більше 40 тис. осіб щорічно працевлаштовуються за кордоном за сприяння офіційних посередників. Разом з тим, дійсна чисельність громадян України, які легально працюють в країнах перебування отримавши там необхідні дозволи, за даними країн перебування може бути оцінена у близько 500 тис. осіб, у т.ч. до 100 тис. у Португалії, Італії, Іспанії, приблизно стільки ж у Російській Федерації, по кілька десятків тисяч – у Чехії, Греції, Польщі, Угорщині.

Таким чином, значна кількість українських працівників-мігрантів **працюють за кордоном не маючи урегульованого правового статусу**, наслідком чого є порушення їхніх прав. Звичайною ситуацією є ненормований робочий день, недотримання техніки безпеки, виконання робіт, пов'язаних з ризиком для життя і здоров'я, трапляються випадки несвоєчасної та неповної виплати заробітної плати. Є небезпека стати жертвами торгівлі людьми. Серед негативних результатів нелегальної трудової міграції є також втрата здоров'я, сімейні негаразди,

⁸ Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – К., 2003. – С. 38.

проблеми адаптації після повернення, оскільки перебуваючи за кордоном без необхідних дозволів громадяни не можуть відвідувати Україну, підтримувати важливі для них соціальні зв'язки.

Галузева структура зайнятості мігрантів визначається потребами національних економік країн призначення. Мігранти-чоловіки з України переважно працюють на будівництві. У Росії багато з них зайняті на транспорті, у Польщі – в сільському господарстві. Численним є також контингент українських моряків, що виходять у плавання на іноземних суднах. Серед мігранток-жінок у Росії найчисельнішими є працевлаштовані у торгівлі (за наймом) і у будівництві, у Чехії – в громадському харчуванні і в промисловості (переважно легкій та харчовій), у Польщі – в сільському господарстві та в якості домашньої прислуги. Остання сфера діяльності переважає серед українських заробітчаник в Італії.

У ході обстеження «Життєві шляхи населення України» було виявлено, що середня тривалість робочого тижня заробітчаник складала 55,8 годин, що на 40% більше прийнятої в Україні норми. До того ж у кожного другого з них робочий тиждень тривав більше 60 годин, у кожного четвертого – понад 70 годин. Для тих трудових мігрантів, які вказали тривалість робочого дня, вона в середньому склала 9,9 годин. Понад 2/3 з них мали робочий день тривалістю 10 годин і більше, чверть – 12 годин і більше⁹.

Місячний заробіток українських працівників за кордоном здебільшого коливається в межах 200-1000 дол. США. Зайняті у будівництві в сусідніх з Україною державах (Росія, Польща, Чехія, Угорщина) некваліфіковані робітники зазвичай заробляють по 200-400 дол., а кваліфіковані – 500-700 дол., в Німеччині, Італії та інших країнах з розвиненою ринковою економікою ця цифра є набагато більшою. Заробіток моряків складає 600-1300 дол. для рядового складу і від 1800 до 4000-5000 дол. – для командного. Переважно по 200-300 дол. на місяць отримують прибиральниці, офіціанти, доглядальниці (в окремих випадках – 600 і навіть 1000 дол.), медики заробляють по 1-2 тис. дол., програмісти – до 5 тис. дол.

Мігранти, як правило, свідомо погоджуються працювати в напруженому режимі з метою заробити якомога більше коштів у найкоротший термін. Перебуваючи за кордоном для мінімізації витрат вони часто проживають в некомфортних умовах, надзвичайно скромно харчуються.

2.4. Інформаційне та статистичне забезпечення для вироблення і впровадження політики у галузі трудової міграції.

На сьогодні в Україні існують три джерела офіційної інформації про зовнішні трудові міграції українських громадян:

1. Форма статистичного обліку 1-ТМ «Звіт про чисельність громадян України, які тимчасово працюють за кордоном», затверджена наказом Мінстату (нині Держкомстат) України від 30.05.1996 р. №163. Звіт подають суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють посередницьку діяльність, пов'язану з працевлаштуванням громадян України за кордоном. Він фіксує лише тих українських трудових мігрантів, які були працевлаштовані за допомогою офіційних посередницьких структур. Щорічно їх нараховується 40-45 тис.

2. Дані перепису населення. Перший Всеукраїнський перепис населення 2001 р. зафіксував 118,8 тис. осіб, чис місце роботи знаходиться за межами Ук-

⁹ Зовнішні трудові міграції населення України / За ред. Е.М.Лібанової, О.В.Позняка. – К.: РВПС України НАН України, 2002.– С. 94.

раїни. Хоча ця цифра втричі більша від зафіксованої поточною державною статистикою, це лише незначна частина реальної сукупності зовнішніх трудових мігрантів. Дані перепису, однак, забезпечують близьку до реальної структуру мігрантів за країнами прикладання праці.

3. Форма статистичного обліку сільських поселень 1-село, що розробляється раз на п'ять років (востаннє – на початку 2001 р.). Вона заповнюється на кожен сільський населений пункт. В ній фіксується кількість мешканців сільського населеного пункту, які працюють за його межами, та їх розподіл за агрегованими географічними напрямками (в містах та смт тієї ж області, за межами області, за кордоном). На жаль, використання даних про кількість працюючих за кордоном ускладнене, оскільки щодо 1/5 усіх учасників трудових поїздок не відомо де саме вони працюють.

Таким чином, офіційна статистика фіксує лише окремі категорії зовнішніх трудових мігрантів. Тому важливим джерелом інформації про виїзд громадян на роботу за кордон є вибіркові обстеження. Проте вони проводяться лише епізодично, їхні масштаби досить скромні, а отримані результати мають неофіційний характер, є неспівставними внаслідок застосування різних методик.

Неповнота та несистематичність статистичної інформації щодо зовнішньої трудової міграції значно ускладнює формування зваженої та ефективної державної політики у цій сфері.

III.

Аналіз нормативно-правової бази та інституцій

3.1. Головні цілі та пріоритети міграційної політики

Міграційна політика, механізми її реалізації, почали формуватися в Україні після проголошення незалежності в непростих умовах перехідного періоду. Цей процес продовжується і зараз.

Ще на першому етапі державотворення в Декларації про державний суверенітет було проголошено, що Україна «регулює імміграційні процеси¹⁰», тобто, акцент було зроблено на контролі над в'їздом. Разом з тим патріотична громадськість усвідомлювала необхідність сприяння поверненню українців, які того бажають, на їх історичну батьківщину, а також кримськотатарського народу та всіх репресованих народів¹¹.

На підтримку репатріації були спрямовані гарантії набуття громадянства України вихідцями з її території¹², спеціальні рішення Уряду щодо облаштування раніше депортованих за національною ознакою, які поверталися в Україну.

Поширення вимушених міграцій у перші роки після розпаду СРСР, а також орієнтація на імплементацію загальноновизнаних прав людини обумовило виникнення такого напрямку міграційної політики, як надання притулку біженцям, що прибували з «гарячих точок» СНД, а також з поза його меж.

Кардинальна демократизація суспільного життя знайшла прояв у забезпеченні права громадян вільно виїздити і повертатися до своєї країни¹³. Держава визнала також їхнє право займатися трудовою та підприємницькою діяльністю під час перебуванням за кордоном.

Конституцією України 1996 р. були сформовані принципові положення міграційної політики держави. Серед них гарантії піклування та захисту громадян, які перебувають за межами держави (стаття 25); свободи пересування, вільного вибору місця проживання, права вільно залишати територію України (стаття 33); рівності прав і свобод іноземців, які на законних підставах перебувають в Україні, можливості для них іммігрувати в державу або отримати притулок (стаття 26)¹⁴.

З урахуванням вимог Конституції концептуальні засади міграційної політики, як частини соціальної політики, були сформульовані в Указі Президента України від 18 жовтня 1997 року¹⁵. Відповідно до нього міграційна політика мала базуватися на таких основних принципах: вільний виїзд з України і в'їзд в Україну громадян України; рівність перед законом іноземців, осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, та громадян України; диференційований підхід до різних категорій мігрантів відповідно до інтересів держави, національного законодавства та міжнародних зобов'язань України. Указом визна-

¹⁰ Декларація про державний суверенітет України // Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали. Довідник. – К.: Наук. думка, 1997. – Ч. 2. – С. 576.

¹¹ З програми Народного руху України // Національні відносини в Україні у ХХ ст.. Зб. Док-ів і мат-ів. – К.: Наук. думка, 1994. – С. 513-514.

¹² Про громадянство України. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 50. – С. 701.

¹³ Про виїзд з України та в'їзд в Україну громадян України. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 18. – С. 101.

¹⁴ Див.: Конституція України. – К., 1977.

¹⁵ Про основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки. Указ Президента України від 18 жовтня 1997 року № 1167 // Збірник указів Президента України. – 1997. – Вип. 4. – С. 44.

чалися основні напрями державної міграційної політики, а саме: сприяння репатріації, повернення депортованих, допомога біженцям та шукачам притулку, регулювання імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства.

Крім керівних принципів і напрямів міграційної політики відповідний розділ Указу Президента містив конкретні завдання її реалізації, які спрямували практичну роботу виконавчої влади в наступні роки. Було вказано на необхідність створення умов для набуття громадянства України репатріантами, відновлення прав і гарантій депортованих, розробку відповідних державних програм, укладення міждержавних угод з метою захисту інтересів мігрантів, регулювання імміграції за допомогою диференційованих квот, запобігання нелегальній міграції, вжиття заходів для приєднання до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців, продовження міжнародної співпраці у сфері міграції з УВКБ ООН, МОМ, ОБСЄ тощо.

Проте в зазначеному Указі лише констатувалося, що Україна є експортером робочої сили, тому потребує активної політики з боку держави щодо соціального захисту працівників-мігрантів. Однак як окремий напрям міграційної політики регулювання трудової міграції не згадувалось, конкретних вказівок на те, яким чином держава має захищати громадян, працевлаштованих за кордоном, не було.

Більш повно проблема трудової міграції була відображена лише в аналогічному Указі Президента України 2000 р.¹⁶ У ньому пріоритетні напрями регулювання міграційних процесів доповнено захистом соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів; збереженням трудового та інтелектуального потенціалу держави; створенням правових і соціально-економічних засад регулювання зовнішньої трудової міграції громадян України. Було поставлено завдання завершення формування законодавства з питань міграції та вдосконалення системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління міграційними процесами. Таким чином, формування політичних цілей щодо трудової міграції відбувалося із значним запізненням. Адже вперше їх було сформульовано на державному рівні лише тоді, коли виїзд на роботу за кордон уже набув масового характеру.

Потрібно підкреслити, що основним предметом розглянутих Указів було визначення основних напрямів соціальної політики держави. Тому розділи, присвячені міграційним питанням, у загальному контексті мали обмежене, підпорядковане, другорядне значення. Це був лише приблизний ескіз того дороговказу, якого потребувало суспільство для врегулювання міграцій, і який міг би спрямувати і скоординувати дії різних суспільних суб'єктів на досягнення єдиної мети.

Документи, покликані забезпечити суспільні суб'єкти концептуальними засадами регулювання міграційних процесів, зокрема трудової міграції, відзначалися загальністю і декларативністю. В них фактично відсутні механізми реалізації окресленої політики.

Визначені ними напрями і пріоритети діяльності держави знаходилися переважно і майже виключно у правовій площині і фактично не торкалися соціально-економічних аспектів трудової міграції, які є для цього явища визначальними.

¹⁶ Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року. Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 21. – С.11.

3.2. Основні нормативно-правові акти, що стосуються трудової міграції

Загальні положення щодо працівників-мігрантів містить Конституція України. Відповідно до частини першої статті 43 кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Право громадян України на професійну діяльність за кордоном встановлено частиною першою статті 10 Закону України «Про зайнятість населення». Відповідно до частини другої цієї ж статті інтереси громадян України, які тимчасово працюють за кордоном, захищаються угодами, що укладаються між Україною та іншими державами. Закон дозволяє суб'єктам підприємницької діяльності надавати платні послуги, пов'язані з посередництвом у працевлаштуванні громадян в Україні та за кордоном, лише на підставі дозволу (ліцензії), який видається Міністерством праці та соціальної політики України у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (стаття 18).

Посередництво у працевлаштуванні громадян за кордоном регулюється Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», постановами Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14 листопада 2002 р. та «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензій для окремого виду господарської діяльності» від 4 липня 2001 р.

На виконання цих нормативних актів прийнято спільний наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства праці та соціальної політики України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном» № 155/534 від 19 грудня 2001 р. (zareestrowano у Міністерстві юстиції України 10 січня 2002 р. за № 17/6305), якими встановлено перелік організаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном.

У Законі України «Про затвердження Державної програми зайнятості населення на 2001-2004 роки» сприяння законній трудовій міграції громадян України розглядається як одна із складових політики зайнятості. З цією метою передбачається: укладення двосторонніх міждержавних і міжурядових угод і договорів з працевлаштування та соціального захисту громадян, які працюють за межами держави; співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту працівників-мігрантів і членів їх сімей – громадян держав-учасниць СНД; співробітництва прикордонних областей України та Російської Федерації, інших держав, що межують з Україною, у питаннях розвитку прикордонних міграцій і взаємного врегулювання трудової діяльності громадян, які працюють за межами своїх держав; посилення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності, які займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян України за кордоном. Звертає на себе увагу, що сприяння легальній трудовій міграції, що є одним із завдань Програми, обмежується лише «східним» напрямом.

Правове регулювання переказів громадянами коштів із-за кордону здійснюється відповідно до Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні». Банки мають право здійснювати операції з відкриття та ведення поточних рахунків клієнтів і банків-кореспондентів (резидентів і нерезидентів) в іноземній валюті, в тому числі переказ грошових коштів з цих рахунків та зарахування коштів на них, на підставі банківської ліцензії та за умови отриман-

ня письмового дозволу Національного банку України на виконання зазначених операцій. Нормативно-правовими актами не передбачено надання банками Національному банку України інформації про суми грошових переказів громадян, кількість респондентів та країни, з яких переказуються кошти.

Зарахування переказаних коштів відбувається на поточні рахунки фізичних осіб, а також на паспортні дані без відкриття поточних рахунків. У міжнародних переказах не визначається громадянство платника, не фіксується інформація щодо країни звідки переказ відправлено.

3.3. Основні відомства та організації, задіяні у регулюванні міграційних процесів: інституції та їхні функції

Верховній Раді України, як органу законодавчої влади, належить утвердження міграційного права в цілому та щодо трудової міграції зокрема. Впродовж 1991-2005 рр. розроблено і прийнято низку законодавчих актів у зазначеній сфері. Однією з форм роботи парламенту є парламентські слухання. 17 листопада 2004 р. їх темою був «Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції».

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина, в тому числі трудящих-мігрантів, здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Уже в першій щорічній доповіді омбудсмена Верховній Раді України 2000 р. знайшли місце питання, пов'язані з міграційними процесами, правовим статусом окремих категорій мігрантів. Спеціальний розділ було присвячено захисту прав моряків – громадян України. Було висловлено конкретні пропозиції Кабінету Міністрів України, що сприяли приєднанню України до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р.

У 2003 р. Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини зроблено спеціальну доповідь «Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном». За результатами її обговорення постановою від 3 квітня 2003 р. Верховна Рада України доручила Кабінету Міністрів України, міністерствам і відомствам, Національній академії наук, Національному банку, Генеральній прокуратурі, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним державним адміністраціям розглянути внесені Уповноваженим пропозиції щодо приведення законодавства України у відповідність із міжнародними стандартами з метою забезпечення захисту прав громадян України за кордоном та вдосконалення правозастосовчої практики.

Функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, у тому числі з питань трудової міграції, відповідно до Конституції України виконує прокуратура.

Президент України, як глава держави і гарант її Конституції, бере безпосередню участь у формуванні державної міграційної політики. Його повноваження в цій сфері здійснюються через: право законодавчої ініціативи, підписання законів, прийнятих Верховною Радою України, право вето; утворення та ліквідацію за поданням Прем'єр-міністра України міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, створення для здійснення своїх повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; призначення і звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб, визначених Конституцією України; представлення держави у міжнародних відносинах, керівництво зовнішньополітичною діяльністю, укладення міжнародних договорів України.

Головна роль у державному управлінні у сфері трудової міграції покладається на Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Безпосередньо реалізують державну політику у сфері трудової міграції Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство внутрішніх справ України.

Міністерство праці та соціальної політики України відповідно до Положення, затвердженого Указом Президента України № 1035 від 30 серпня 2000 р.: вивчає стан використання робочої сили і розвитку ринку праці, складає на цій основі прогнози щодо регулювання зайнятості населення; розробляє програми зайнятості населення; готує пропозиції щодо формування державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції; бере участь у підготовці та реалізації міжнародних договорів України у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони і умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудоких відносин.

Міністерство праці та соціальної політики України відповідно до покладених на нього завдань: забезпечує проведення моніторингу у сфері зайнятості, соціального захисту, соціального страхування, пенсійного забезпечення та соціального обслуговування населення, оплати, нормування і охорони праці, соціально-трудоких відносин, трудової міграції, аналізує та прогнозує розвиток процесів у визначеній сфері; здійснює державну політику у сфері трудової міграції, сприяє міжрегіональному перерозподілу робочої сили. Міністерство праці та соціальної політики України є також установою, уповноваженою за розробку та реалізацію багатосторонніх міждержавних та міжурядових угод про працевлаштування та соціальний захист мігрантів.

Державна служба зайнятості у сфері трудової міграції видає дозволи на працевлаштування іноземцям та особам без громадянства, які прибули в Україну на визначений термін.

Міністерство закордонних справ України здійснює загальний нагляд за виконанням міжнародних договорів у сфері трудової міграції, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, здійснює візову політику.

На підставі Положення про Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 844 від 14 червня 2002 р., цей урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства внутрішніх справ і йому підпорядковується, організовує, зокрема, виконання законодавства про паспорти та паспортний контроль, виїзд з України громадян України і їх в'їзд в Україну, перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, їх видворення за межі України, реєстрацію місця проживання фізичних осіб, а також здійснює за участю Служби безпеки України імміграційний контроль.

У межах власних повноважень певний вплив на регулювання міграційних процесів у сфері трудової міграції мають Міністерство економіки України, Міністерство культури та туризму, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Державна прикордонна служба, Державний комітет України у справах національностей та міграцій, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

3.4. Діяльність державної служби зайнятості і агенцій з посередництва у працевлаштуванні за кордоном

Відповідно до даних статистичної звітності суб'єктів господарської діяльності, які займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян України за кордоном (Форма № 1-ТМ), за останні п'ять років відповідні послуги було надано близько 200 тис. разів. У т.ч. у 2000 р. працевлаштовано 33,7 тис. осіб; у 2001 р. – 36,3 тис.; у 2002 р. – 40,7 тис.; у 2003 р. – 38,2 тис.; у 2004 р. – 45,6 тис. Найбільше трудящих-мігрантів, або понад 60% загальної чисельності, виїхали за допомогою посередників з Одеської, Донецької, Херсонської областей, АР Крим та м. Києва.

Суб'єкти підприємницької діяльності найбільш активно влаштовували українських працівників за кордоном на роботи у транспорті і зв'язку (76,5% працевлаштованих впродовж 1996-2003 рр.), будівництві (8,1%), промисловості (4,4%), рибному (5,4%) та сільському і лісовому господарстві (2,0%). Основною країною працевлаштування виступає Греція, де за період з 1996 по 2004 р. офіційними посередниками було працевлаштовано майже кожного третього з числа осіб, офіційно оформлених на роботу за кордон.

Майже дві третини контрактів, що уклалися зарубіжними роботодавцями з українськими працівниками, передбачали тривалість роботи за кордоном строком від 6 місяців до року, а третина – до півроку. Їхня середня тривалість має тенденцію до зменшення – з 9 місяців до 7 місяців.

Більшість українських працівників-мігрантів були кваліфікованими працівниками, мали вищу або професійно-технічну освіту. Понад 80% осіб, працевлаштованих за кордоном за допомогою офіційних посередників, на момент виїзду ніде не працювали (у 2001р. – 55,0%, у 2002 р. – 66,4%).

Попри детальність, наведені дані, на жаль, стосуються тільки незначної частини українських працівників-мігрантів, які були працевлаштовані за допомогою офіційних посередників. Вони характеризують не стільки трудову міграцію з України, скільки діяльність кадрових агентств, які хоча й не відіграють провідної ролі у працевлаштуванні українців за кордоном, проте рік від року нарощують обсяги своєї діяльності.

Що ж до державної служби зайнятості, її участь у працевлаштуванні громадян за кордоном лише епізодична і вкрай незначна. Центри зайнятості у поодиноких випадках задовольняють заявки на працівників, які зрідка надходять з-за кордону, проте систематичної роботи у цьому напрямку не ведуть. Іноземні працедавці уникають співробітництва з державними службами зайнятості через значні бюрократичні перепони, які не дозволяють вирішувати питання оперативно у відповідності до потреб ринку праці, ситуація на якому швидко змінюється. З цієї причини навіть у тих випадках, коли служба зайнятості уповноважена забезпечувати виконання міждержавних угод про працевлаштування, результати цієї роботи є надзвичайно скромними. Наприклад, у випадку Чехії первинна квота для українських робітників у 25 тис. була збільшена до 60 тис, однак у дійсності працевлаштовано лише 16 тис. осіб. Відповідно до угоди із Словаччиною 2003 р. було працевлаштовано лише 175 осіб, тоді як передбачалося 2300¹⁷.

¹⁷ Сапон Н. Система двосторонніх угод з працевлаштування та захист прав українських громадян за кордоном: визначення пріоритетів та проведення переговорів // Матеріали Національного тристороннього семінару «Політика у галузі трудової міграції, нормативно-правова база та застосування з метою запобігання торгівлі жінками в Україні». М.Київ, 15-17 березня 2004 року. – К.: МБП, 2004. – С.137.

3.5. Наявні можливості для адміністрування міграційних процесів у співвідношенні до міграційних потоків: структура та функції задіяних органів влади, рівень підготовки та чисельність персоналу, фінансування

В Україні відсутній єдиний центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну міграційну політику. Різними її аспектами займаються Міністерство внутрішніх справ, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури та туризму, Міністерство транспорту та зв'язку, Міністерство закордонних справ, Міністерство праці та соціальної політики, Міністерство юстиції, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Державна прикордонна служба України, Державний комітет України у справах національностей та міграції, Служба безпеки України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет статистики, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Основні повноваження всіх з перерахованих органів лежать в іншій, ніж трудова міграція, площині. Кожний з них займається трудовою міграцією лише побіжно.

Ці органи надзвичайно різні як за вагою та впливом у структурі виконавчої влади, так і за величиною штатів, фінансуванням, методами роботи.

Єдиний спеціалізований центральний орган виконавчої влади, в назві якого присутнє слово міграція, тобто Державний комітет України у справах національностей та міграції та його органи на місцях (органи міграційної служби), обмежує свою діяльність лише розглядом клопотань про надання статусу біженця, поданими іноземцями та особами без громадянства, та винесенням рішень за ними і проблемами трудової міграції громадян за кордон не займається. Нечисленне управління в центральному апараті та по 2-3 особи працівників органів міграційної служби в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, а також персонал Пункту тимчасового розміщення біженців разом складають трохи більше півсотні осіб, зайнятих виконанням відповідних функцій.

Серед відомств, які займаються міграційними проблемами, найбільші людські, технічні, фінансові ресурси мають у своєму розпорядженні правоохоронні органи, тобто Міністерство внутрішніх справ, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України, основні функції яких у відповідній сфері полягають у контролі за в'їздом, перебуванням та виїздом іноземців з України, боротьбі з нелегальною міграцією. Разом з тим, вони здійснюють також певні заходи щодо запобігання торгівлі людьми, розкриття відповідних правопорушень, а також інших зловживань, пов'язаних з виїздом громадян на роботу за кордон.

Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Міністерства внутрішніх справ України складається з трьох Управлінь: Управління паспортної роботи та громадянства; Управління імміграційної роботи та протидії нелегальній міграції; Головний обчислювальний центр Єдиної державної автоматизованої паспортної системи. Він має розгалужені підрозділи на місцях аж до рівня районів.

Спеціалізовані підрозділи щодо роботи з іноземцями, боротьби з нелегальною міграцією, міжнародного співробітництва у відповідній сфері тощо існують у складі Державної прикордонної служби. Їй все ще належать також пункти утримання нелегальних мігрантів, які мають бути передані до державного комітету України у справах національностей та міграції.

Внаслідок впливовості правоохоронних відомств найбільше державної уваги приділяється саме правоохоронним аспектам міграційної політики. Хоча мас-

штаби та суспільне значення нерегульованої міграції неспівставні із масштабами такого міграційного потоку як трудова міграція громадян за кордон, саме цей напрям є найкраще забезпечений законодавчо, організаційно та технічно.

У діяльності Міністерства праці та соціальної політики України також преважують передовсім функції контролю, що реалізуються через процедуру видачі ліцензій суб'єктам підприємницької діяльності, що займаються посередництвом у працевлаштуванні за кордоном, перевірок виконання ліцензійних умов, анулювання ліцензії. Серйозним обмеженням розширення діапазону діяльності Міністерства щодо зовнішньої трудової міграції є те, що структурний підрозділ, на який покладено відповідні завдання вкрай нечисленний і складається з 3 працівників центрального апарату.

Разом з тим, Державна служба зайнятості Міністерства праці та соціальної політики є достатньо потужною, розгалуженою, кадрово і технічно забезпеченою структурою, яка б могла значно ширше та результативніше займатися питаннями трудової міграції за кордон. Кадровий потенціал державної служби зайнятості України налічує 15,3 тис. працівників. Понад 91,5% працівників служби зайнятості працюють безпосередньо в базових (міських та районних) центрах зайнятості.

3.6. Координація дій та співпраця між відомствами

Для координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади з питань реалізації основних засад державної міграційної політики, до якої належить і трудова міграція, Постановою Кабінету Міністрів України № 1056 від 10 липня 1998 р. при Кабінеті Міністрів України створено Міжвідомчу координаційну раду з питань міграції, до складу якої за посадою входять: Віцепрем'єр-міністр України (голова Ради), голова Державного комітету у справах національностей та міграції України (заступник голови Ради), заступник Міністра закордонних справ України, заступник Міністра внутрішніх справ України, заступник Міністра праці та соціальної політики України, заступник Міністра освіти і науки України, заступник Міністра охорони здоров'я України, заступник Міністра економіки України, заступник Міністра фінансів України, заступник Міністра юстиції України, заступник Голови Державної прикордонної служби України, заступник голови Державного комітету у справах національностей та міграції України (секретар Ради), заступник Голови Державної митної служби України, заступник Голови Служби безпеки України, відповідальні працівники Кабінету Президента України та Кабінету Міністрів України, які займаються питаннями міграції, начальник Управління міграції при Раді міністрів Автономної Республіки Крим.

Відповідно до Положення про зазначену Раду, затвердженого цією ж Постановою Кабінету Міністрів України, завданнями Ради є: розроблення і подання на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо визначення основних засад державної міграційної політики, а також щодо фінансування та матеріально-технічного забезпечення розв'язання міграційних проблем; попередній розгляд проектів законодавчих актів у сфері регулювання міграційних процесів, міжнародних угод з цих питань та державних міграційних програм; аналіз діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з питань реалізації державної міграційної політики в Україні; регулярне інформування Кабінету Міністрів України стосовно міграційної ситуації в Україні та діяльності центральних органів виконавчої влади з питань міграції; сприяння співробіт-

ництву міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з міжнародними організаціями у сфері міграції.

Рішення Ради, прийняті у межах її повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Хоча рішення про створення Міжвідомчої координаційної ради з питань міграції офіційно не відмінено, було проведено лише два засідання Ради, останнє з яких у 1999 р. Її діяльність припинилася, фактично не розпочавшись.

Здійснення адміністративної реформи в Україні загальмувало роботу з налагодження координації у міграційних питаннях, оскільки триває процес перерозподілу повноважень у сфері міграції між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, зокрема, Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, Державним комітетом у справах національностей та міграції. До того ж запроваджена нова схема управління, згідно з якою зростає роль міністра, на якого покладається відповідальність за реалізацією державної політики в якійсь сфері. З цією метою скорочується кількість державних комітетів, функції яких мають виконувати урядові органи державного управління у складі міністерств, а ті державні комітети, що залишаються, підпадають під спрямування і координацію визначеного указом Президента України певного міністра.

Таким чином, адекватні законодавчо закріплені механізми координації діяльності органів виконавчої влади у сфері міграції, у тому числі трудової, нерозвинуті. Разом з тим, оскільки міграція є складним соціально-економічним явищем, яке має безліч аспектів, така координація між органами виконавчої влади складається стихійно в процесі практичної роботи, бо є вимогою життя.

3.7. Основні сторони, причетні до міграційних процесів: участь соціальних партнерів та неурядових структур

Основними сторонами, дотичними до процесу зовнішніх трудових міграцій в Україні є:

- центральні та місцеві органи виконавчої влади;
- суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють посередництво у працевлаштуванні громадян за кордоном ;
- посередники та роботодавці, які функціонують на ринках праці інших держав;
- профспілкові організації України;
- громадські організації України, які діють на території України та за її межами.

Участь профспілкових організацій у регулюванні питань працевлаштування та соціального захисту громадян України, які працюють за кордоном, здійснюється на рівні Федерації профспілок України в цілому та на рівні окремих регіонально-галузевих профспілкових об'єднань, зокрема таких як Федерація морських профспілок України, Федерація професійних спілок працівників водного транспорту та плавскладу України, регіональна Федерація морських профспілок Півдня України та Профспілка моряків дальнього плавання інші.

Профспілки моряків, спираючись на вітчизняне законодавство та міжнародний досвід профспілкового руху, відпрацювали систему соціального захисту українських моряків, основним механізмом якого є колективні угоди між профспілковими об'єднаннями та судновласниками. Їх зміст торкається питань проїзду і витрат на нього, порядку виплати заробітної плати, терміну роботи, умов

праці і соціального захисту. Порушення угоди судновласником є підставою для арешту судна при заході в український порт і такі прецеденти вже мали місце.

Федерація профспілок України (ФПУ) є стороною Генеральної угоди між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями на 2004-2005 роки. Угодою передбачається участь соціальних партнерів у заходах, спрямованих на впорядкування видачі ліцензій на посередництво у працевлаштуванні за кордоном та проведення переговорних процесів з укладення Україною міжнародних договорів з питань працевлаштування та соціального захисту трудових мігрантів.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про зайнятість населення», створено Український координаційний комітет сприяння зайнятості населення, що складається з однакової кількості представників профспілок, органів державного управління, власників підприємств або уповноважених ними органів. Комітет бере певну участь у формуванні та контролі за реалізацією державної політики в сфері трудової міграції шляхом розгляду на своїх засіданнях питань, пов'язаних із регулюванням трудової міграції.

Уряд України співпрацює з громадськими організаціями українців за кордоном, що діють у більшості країн, де перебувають заробітчани.

Зокрема, Мінпраці та Мінтранс співпрацюють з українською асоціацією «Трудова Спілка «Солідарність», що є громадським об'єднанням трудових мігрантів із України в Італії. Серед завдань, які опрацьовуються асоціацією, є вирішення проблеми транспортних перевезень трудових мігрантів через започаткування проекту по створенню організованого професійного об'єднання транспортних перевізників Італії.

IV.

Основні складові наявної політики у галузі зовнішньої трудової міграції

4.1. Політика щодо виїзду кваліфікованих кадрів

Характерною рисою трудової міграції з України, особливо на першому її етапі, була масова участь у заробітчанських поїздках осіб з вищою освітою, спеціалістів різного профілю. Високий освітній рівень сприяв тому, що саме вони першими вдавалися до міжнародної мобільності у пошуках адаптаційного механізму до умов економічної кризи. Крім того, становище в сфері інтелектуального виробництва погіршувалося швидше, ніж в інших галузях. Кількість працівників наукових організацій, тобто основних носіїв інтелектуального потенціалу країни, яка у 1991 р. становила 449,8 тис. осіб, у 1999 р. була в 2,3 раза меншою (199,4 тис.). Лише на початку нового тисячоліття зайнятість у науці почала поволі зростати.

Відплив із сфери науки був пов'язаний із надзвичайною дешевизною праці висококваліфікованих фахівців, ціна якої була в 10-40 разів меншою, ніж у зарубіжних країнах, а також мізерним фінансуванням, що зробило фактично неможливим проведення досліджень по багатьом напрямам.

За даними про виїзд для постійного проживання за кордон лише протягом 1999 р. емігрували 136 докторів і кандидатів наук (на 16,2% більше, ніж попереднього року). У 2000 р. стали емігрантами 151 доктор і кандидат наук (на 11% більше, ніж 1999 р.). У 2001 р. з країни виїхали 117 кандидатів та докторів наук, а у 2002 р. – 88. Проте зменшення кількості емігрантів із науковим ступенем відбувалася повільніше, ніж зменшення еміграції взагалі. Тому частка таких осіб серед вибулих з України зростала. Основними країнами призначення вчених-емігрантів були Німеччина, США, Росія, Ізраїль, Канада.

Щорічно з України виїжджають 1-2% загальної чисельності кандидатів і докторів наук. Причому, якщо інтенсивність вибуття докторів наук на рубежі тисячоліть знизилася, то кандидатів – навпаки зросла. Країну залишає перспективна молодь, для якої еміграція є чи не єдиною можливістю забезпечити матеріальний добробут продовжуючи займатися наукою.

Крім виїзду для постійного проживання широкого розповсюдження набули виїзди вчених на основі контрактів та запрошень, які здебільшого носять характер тимчасової трудової еміграції. Протягом року лише з установ НАН України на стажування та для тимчасової роботи виїжджають до півтисячі науковців, переважно докторів і кандидатів наук. Розвиток наукових обмінів є, безумовно, явищем позитивним. Проте несприятливі умови творчої праці в Україні призводять до того, що стажування за кордоном нерідко стає кроком до еміграції.

Хоча фіксована еміграція вчених і спеціалістів не є численною, вона спричиняє для країни значні втрати. Так, експерти ООН ще у 70-ті роки підраховали, що виїзд одного спеціаліста означав для країни-донора 300 тис. доларів збитків. За нещодавніми оцінками американських соціологів, залучення з-за кордону економіста означає економію 235 тис. доларів суспільних коштів, інженера – 253 тис., лікаря – 646 тис., науково-технічного працівника – 800 тис.¹⁸ Цілком негативної оцінки заслуговує також той факт, що за кордон виїжджають перш

¹⁸ Круглов Е.В. Современное государство и высшая школа. К истории и теории вопроса // Социально-гуманитарные знания. – 2003. – № 6. – С.65.

за все перспективні молоді фахівці із спеціальностей, які є ключовими для науково-технічного прогресу. Незаперечним є й те, що наявний облік не надає повної інформації про еміграцію вчених, оскільки значна кількість з них перебувають за кордоном роками, не оформляючи виїзд з України офіційно, залишаються працювати після завершення навчання чи стажування, тобто розпочинають свою наукову кар'єру вже перебуваючи за кордоном.

Знаходять роботу за кордоном не лише науковці, але й інші спеціалісти. Так, саме українцями є значна частина вчителів математики, іноземної мови у польських школах. Тільки у Лівії працюють 3,5 тис. лікарів з України.

Не менш тривожно, що поруч з «відтоком інтелекту» міграція призводить до «втрати інтелекту». Спеціалісти, які на міжнародному ринку праці виявилися неконкурентоздатними, виконують за рубежем некваліфіковану роботу, втрачають кваліфікацію і навіть у разі повернення на батьківщину по своєму профілю працювати не зможуть. Наприклад, за даними португальських вчених, майже третина українських працівників-мігрантів в цій країні мають вищу освіту, ще стільки ж – середню спеціальну. Проте 62% з них виконують некваліфіковану роботу¹⁹. Справедливо вбачаючи в прибутті освіченої робочої сили додаткові можливості для розвитку країни, португальська влада започаткувала програми сприяння вивчення мови і складання кваліфікаційних іспитів іммігрантами-фахівцями, зокрема лікарями, що дозволить їм працювати за спеціальністю.

Політику із залучення спеціалістів з-за кордону здійснюють більшість європейських країн. Відповідні заходи плануються і на рівні ЄС. Наприклад, планується запровадження спеціальної візи, яка б дозволила науковцям із третіх країн, залучених до дослідницьких програм на території Євросоюзу, отримувати посвідку на проживання протягом місяця після прибуття.

За таких умов ураховуючи масштаби і склад трудової міграції з України уже найближчим часом держава може стикнутися з серйозним дефіцитом кваліфікованих працівників, не лише спеціалістів, але й робітників. Уже 2015 року, за прогнозами, потреби у кваліфікованій робочій силі забезпечуватимуться лише на 40%²⁰.

Уже сьогодні з огляду на трудову міграцію за кордон в Чернівецькій, Львівській, кількох інших прикордонних областях складається напружене становище з медперсоналом. Показово, що в Ужгороді, центрі найбільше охопленої трудовою міграцією Закарпатської області, на будівництво вокзального комплексу запрошували кваліфікованих будівельників з інших областей. В індустріальному Луганську, звідки значним є виїзд на роботу до Росії, відношення середньомісячної пропозиції до попиту з професії «токаря» становило 2:77, «електромонтер» – 1:58²¹.

Незважаючи на сказане, декларації щодо необхідності збереження трудового та інтелектуального потенціалу нації не призвели до розробки спеціальної політики щодо еміграції кваліфікованої робочої сили. Пропозиції щодо можливих заходів зводяться до вимог відшкодувати емігрантами вартість навчання в Україні, до того ж не за українськими цінами, а за цінами країни призначення, що може призвести лише до ще більшої тінізації еміграції спеціалістів.

¹⁹ Baganha M., Marques J., Gois P. The Unforeseen Wave: Migration from the Eastern Europe to Portugal // *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*. – Lisbon, 2004. -P.35

²⁰ Урядовий кур'єр. – 2005. – 29 квітня. – С.2.

²¹ *Голос України*. – 2003. – 28 лист. – С.1.

Разом з тим трудова міграція інтелектуалів може бути використана для підвищення міжнародного іміджу України, її ширшої інтеграції у загальносвітовий науковий і культурний процес. З цією метою необхідно перш за все забезпечити зворотню та циркулярну міграцію вчених та митців, запобігати незворотній еміграції, різними методами сприяти поверненню кваліфікованих кадрів в Україну, наприклад, зараховувати стаж наукової роботи за кордоном до загального наукового стажу, ширше запроваджувати практику виконання спільних із зарубіжними країнами проектів науковими установами України, проте на її території.

4.2. Соціальний та правовий захист працівників за кордоном та після повернення

Трудова міграція виникла як форма самоорганізації суспільства, стихійно віднайдений спосіб виживання в перехідний період і впродовж 90-х рр. минулого століття жодної державної підтримки не мала. Держава лише відкрила кордони і видала паспорти, все інше зробили самі мігранти. Вони знайшли і опанували свою нішу на міжнародному ринку праці, створили мережу неформальних зв'язків між потенційними мігрантами та працедавцями, цілу інфраструктуру обслуговування трудової міграції, в рамках якої функціонують кадрові агентства, курси з вивчення іноземних мов, система транспортних перевезень, грошових переказів, кредитів тощо.

Завдяки лише власній ініціативі і трудовим якостям українські працівники-мігранти змогли закріпитися на ринку праці низки зарубіжних країн, стали важливим його сегментом. Це підтверджують масові імміграційні амністії, що здійснювалися в основних країнах-реципієнтах української робочої сили, зокрема, Португалії, Італії, Греції, Іспанії, завдяки чому десятки тисяч громадян України отримали документи на працевлаштування та проживання, гарантії захисту їхніх прав. Наприклад, якщо 1999 р. в Португалії легально перебували лише 127 українців, то після легалізації – понад 65 тис. Вони є найчисельнішою групою гостьових робітників і випередили за кількістю історично сформовані спільноти іммігрантів з Бразилії та Кабо-Верде, інших колишніх португальських колоній²².

Таким чином, урегулюванням соціального і правового статусу українських заробітчан займалися переважно зарубіжні держави. Водночас в Україні на державному рівні до 2000 р. трудову міграцію практично не помічали. Політичні сили, зацікавлені в голосах мігрантів, згадували про них переважно напередодні виборів, або коли потрібно було проілюструвати неефективність або й злочинність існуючого режиму.

Дії держави в сфері трудової міграції зводилися до укладення нечисленних договорів з деякими країнами-реципієнтами, які мало впливали на реальні міграційні процеси, а також ліцензування діяльності посередників у працевлаштуванні за кордоном, послугами яких користувалися не більше 2% працівників-мігрантів.

Мігранти могли скористатися лише підтримкою консульських установ, що відповідно до міжнародного права мають опікуватися громадянами за кордоном. Проте кількість і потужність консульств України була абсолютно недостатня,

²² Сусак В. Українські гостьові робітники та іммігранти в Португалії (1997-2002 р.) // Україна в сучасному світі: Конф. випускників програм наук. стажування у США. – К.: Стилос, 2003. – С. 194-207.

щоб адекватно реагувати на швидке збільшення чисельності громадян України, які працюють за кордоном.

Ситуація привернула увагу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини і стала предметом його спеціальної доповіді²³, за результатами обговорення якої Парламент доручив Уряду посилити контроль за суб'єктами підприємницької діяльності, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, продовжувати переговорний процес з укладання двосторонніх договорів. Було піднято також питання приєднання до низки міжнародних конвенцій у сфері трудової міграції, удосконалення статистичного обліку, збору і розповсюдження інформації про трудову міграцію за кордон.

На виконання цих доручень було підготовлено низку законопроектів, підписано Європейську конвенцію про захист прав працівників мігрантів 1977 р., ратифіковано угоду про тимчасову трудову міграцію з Португалією тощо.

Наслідком доповіді Уповноваженого став також перший програмний документ, безпосередньо присвячений трудовій міграції, а саме, затверджена у листопаді 2004 р. Програма забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усиновлених іноземцями дітей²⁴.

У сфері трудової міграції сформульована у Програмі мета полягає в приєднанні до відповідних багатосторонніх міжнародних договорів, укладенні двосторонніх угод, удосконаленні організаційних засад надання посередницьких послуг у працевлаштуванні за кордоном, запобіганні нелегальній міграції та торгівлі людьми. Проте переважно програма стосується правового захисту громадян за кордоном, що й дозволило поєднати в одному документі дві такі різні і нічим, крім належності до громадянства України і перебування за кордоном, не пов'язані групи, як працівники-мігранти та усиновлені іноземцями діти.

Правовий захист працівників-мігрантів здійснюється під час їхнього перебування за кордоном дипломатичними і консульськими установами України. Докладаються зусилля до того, щоб консульства стали доступними для звернень громадян, спрощується порядок прийому, продовжуються його години. Запропоновано зменшити або й відмінити плату за низку консульських послуг. Зокрема, документ для повернення в Україну в разі відсутності паспорта тепер видається безкоштовно.

З метою підвищення ефективності роботи у цій сфері МЗС створено за кордоном регіональні центри захисту прав українських моряків та судовласників. У Києві, країнах, де знаходиться найбільша кількість працівників-мігрантів, створюються Центри захисту прав працівників-мігрантів, громадян України. Крім надання захисту дипломатичними засобами передбачається проведення правової інформаційно-роз'яснювальної роботи. На веб-сторінці МЗС розміщено окремий розділ, присвячений проблемам працевлаштування громадян України за кордоном. Інформація щодо специфіки законодавства іноземних країн у зазначеній сфері розміщено на веб-сторінках дипломатичних представництв України за кордоном.

Постійне інформування населення про можливості легального працевлаштування за кордоном, а також потенційний ризик стати потерпілим від шахрай-

²³ Карпачова Н. Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном: Спеціальна допов. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К.: Інтертехнологія, 2003. – 189 с.

²⁴ Програма забезпечення прав та інтересів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усиновлених іноземцями дітей на період до 2005 року. Постанова Кабінету Міністрів України № 1559 від 17 листоп. 2004 р. // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

ських дій злочинців та торговців людьми, налагоджено Мінпраці. Ним надаються відповідні рекомендації державним ЗМІ.

Таким чином, хоча увага держави до захисту працівників-мігрантів останнім часом посилилася, він все ще трактується не виправдано вузько і обмежується майже виключно правовим захистом громадян за кордоном, який надається дипломатичними установами, а також розповсюдженням певної інформації.

Захист після повернення трактується лише як допомога потерпілим. На певну підтримку у реінтеграції можуть розраховувати хіба що поодинокі жертви торгівлі людьми, які вирвалися з неволі і повернулися в Україну.

Що стосується захисту всіх працівників-мігрантів, а не тільки жертв протиправних дій, він розглядається в контексті економічної політики та політики зайнятості. Економічне зростання, створення нових робочих місць, боротьба з бідністю, тобто покращення становища як мігрантів, так і немігрантів, є цілями такої політики.

4.3. Реєстрація та контроль за діяльністю приватних агенцій з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном

На підставі Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (від 01.06.2000 р. № 1775-III) та відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 «Про затвердження переліку органів ліцензування», органом ліцензування, який видає ліцензії на посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, визначено Міністерство праці та соціальної політики України.

З метою організації нагляду за діяльністю посередницьких структур постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756 затверджено Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності.

Було розроблено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, які затверджено спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства праці та соціальної політики України від 19 грудня 2001 р. № 155/534, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10 січня 2002 р. за № 17/6305. Ліцензійні умови встановлюють перелік організаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при провадженні господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

У Ліцензійних умовах подано визначення посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Це не лише надання суб'єктами господарювання послуг з пошуку роботи відповідно до заявок роботодавців, але й інформаційно-консультативних послуг щодо можливостей працевлаштування.

Суб'єкт господарювання, який має намір провадити посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном, звертається до Мінпраці із заявою про видачу ліцензії. До неї додається копія свідоцтва про державну реєстрацію та довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, а також копія документа про освіту (для фізичної особи); витяг з установчих документів із зазначенням виду господарської діяльності – посередництво у працевлаштуванні за кордоном (для юридичної особи); копія документа, що підтверджує право власності або оренди приміщення; копія дозволу на працевлаштування громадян України, виданого роботодавцю уповноваженим органом країни працевлаштування – якщо зовнішньоекономічний договір укладено з роботодавцем; копія дозволу (ліцензії) на працевлаштування громадян України, ви-

даного роботодавцю уповноваженим органом країни працевлаштування посереднику – якщо зовнішньоекономічний договір укладено з посередником; копія документа (витяг із торговельного, банківського або судового реєстру), що підтверджує факт реєстрації іноземного суб'єкта господарської діяльності у країні місцезнаходження – якщо зовнішньоекономічний договір передбачає тільки посередництво у працевлаштуванні моряків на судна іноземних власників. Всі копії мають бути завірені в установленому порядку.

Документи розглядаються комісією Мінпраці з питань ліцензування посередництва за кордоном та надання іноземцям дозволів на працевлаштування в Україні. Рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі приймається не пізніше ніж протягом десяти робочих днів з дати надходження заяви.

На кожного заявника формується ліцензійна справа, в якій зберігаються відповідні документи. Дані про ліцензіатів заносяться до ліцензійного реєстру. Інформація, що міститься в ньому є відкритою.

У видачі ліцензії може бути відмовлено, якщо подані у документах заявника дані недостовірні або заявник не відповідає встановленим ліцензійним умовам. Повторна заява може бути поданою не раніше трьох місяців з моменту прийняття рішення про відмову.

Термін дії ліцензії становить 5 років.

Ліцензіат не може передавати ліцензію або її копію іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності.

Ліцензіат повинен вести журнал єдиного обліку клієнтів, яким надано послуги, заповнювати реєстраційні картки на працевлаштованих громадян і подавати місцевим органам державної служби зайнятості статистичну звітність за формою № 1-ТМ.

Система державного контролю за суб'єктами господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, створена Мінпраці, включає: регулювання видачі ліцензій; координацію діяльності ліцензіатів; здійснення планових та позапланових перевірок щодо додержання ліцензійних умов; анулювання ліцензій; інформаційне забезпечення функціонування інституту ліцензування діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та регулярне висвітлення питань, пов'язаних із зовнішньою трудовою міграцією; формування та ведення ліцензійного реєстру.

Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном затверджено спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства праці України і зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 липня 2004 р. за № 887/9486. Ним унормовано питання перевірок дотримання Ліцензійних умов, оформлення їх результатів, анулювання ліцензій та оскарження відповідних рішень, а також права та обов'язки Комісії з питань ліцензування посередництва за кордоном при проведенні перевірок.

Планові перевірки проводяться згідно з планом перевірок, який затверджується наказом органу контролю, позапланові – лише на підставі письмових заяв про порушення Ліцензійних умов або з метою перевірки виконання ліцензіатом розпорядження про усунення порушень.

Анулювання ліцензії здійснюється на підставах, вичерпний перелік яких визначено статтею 21 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Крім випадків ліквідації суб'єкта підприємницької діяльності або його відмови від посередницької діяльності, ліцензія анулюється на підставі:

акта про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов; акта про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих для одержання ліцензії; акта про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі; акта про встановлення факту неподання в установлений строк повідомлення про зміну даних, зазначених в документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії; акта про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов; неможливості ліцензіата забезпечити виконання ліцензійних умов; акта про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування або спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування.

Розгляд питання про анулювання ліцензії здійснюється з обов'язковим запрошенням ліцензіата або його представників. У разі його неявки, питання розглядається, проте в протоколі обов'язково відмічається номер документа, що підтверджує направлення повідомлення ліцензіату.

У разі анулювання ліцензії внаслідок порушень ліцензійних вимог суб'єкт господарювання може одержати нову ліцензію на право провадження відповідного виду господарської діяльності не раніше ніж через рік з дати прийняття рішення про анулювання попередньої ліцензії.

Протягом 2003 р. було анульовано 57 ліцензій, видано 55 розпоряджень щодо усунення порушень у встановлений термін та 13 ліцензій визнано недійсними.

Впродовж 2004 р. було проведено 327 перевірок ліцензіатів, за фактом порушення Ліцензійних умов анульовано 97 ліцензій, видано 169 розпоряджень щодо усунення порушень у встановлений термін та 29 ліцензій визнано недійсними.

За 9 місяців 2005 р. було проведено понад 150 перевірок, анульовано 28 ліцензій, видано 128 ліцензій. Станом на вересень 2005 р. в Україні працюють 423 фірми-ліцензіати.

Мінпраці постійно проводить моніторинг рекламних оголошень у засобах масової інформації, що стосуються надання послуг з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном. Завдяки цьому виявляються суб'єкти підприємницької діяльності, які працюють без ліцензій, з простроченими ліцензіями або ті, які працюють як турагентства і паралельно надають послуги з працевлаштування. Мінпраці попереджає керівників фірм, які не мають права розміщувати подібну рекламу, щодо неправомірності їх дій. На сайті Мінпраці відкрито веб-сторінку, на якій постійно розміщуються рішення Мінпраці щодо суб'єктів господарювання (видача, анулювання ліцензій з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном). Означена інформація є відкритою для ознайомлення і використання.

4.4. Двосторонні угоди

Державна політика щодо зовнішньої трудової міграції громадян України значною мірою будується на укладенні двосторонніх міждержавних і міжурядових угод і договорів з працевлаштування та соціального захисту.

Їх прикладом є угоди про взаємне працевлаштування громадян між Урядом України та урядами: Чеської Республіки (ратифікована Законом України від 6 грудня 1996 р.), Соціалістичної Республікою В'єтнам та Словацької Республіки (ратифіковані 4 лютого 1998 р.); угоди про трудову діяльність та соціальний захист між Урядом України та урядами: Республіки Білорусь та Республіки Вірменія (ратифіковані 26 квітня 1996 р.), 2003 р. підписано угоду із Португалією.

Угодами передбачено, що питання в'їзду та перебування, трудових відносин регулюються законодавством сторони працевлаштування, визначено окремі питання працевлаштування, зарахування трудового стажу, соціального забезпечення, відшкодування шкоди, завданої працівникові іншої сторони, тощо. Механізм працевлаштування українських громадян на території інших країн відповідно до підписаних угод розроблено лише з урядами Чеської та Словацької республік.

Основною метою міжнародних угод є легалізація діяльності трудівників-мігрантів шляхом встановлення відповідного правового статусу, а також умов і можливих форм упровадження трудової діяльності, забезпечення зворотного характеру міграційних переміщень робочої сили.

Міжнародні домовленості обумовлюють, що підставою для роботи є укладений згідно із законодавством сторони працевлаштування письмовий трудовий договір із роботодавцем, для чого він повинен мати дозвіл уповноваженого органу своєї держави на працевлаштування трудівника-мігранта. Передбачається, що дозвіл видається на виконання обумовленої роботи у певного роботодавця на чітко визначений строк. Трудівнику забороняється самовільно змінювати роботодавця або займатися іншою оплачуваною роботою. Якщо трудівник-мігрант порушить встановлені вимоги, допускається скасування дозволу на працевлаштування. Після закінчення строку дії дозволу на працевлаштування, за умов його не продовження за клопотанням зацікавленого роботодавця, такий мігрант зобов'язаний залишити державу і повернутися до своєї країни. Наприклад, згідно з Угодою з Урядом Республіки Білорусь дозвіл на працевлаштування видається на строк виконання робіт, але не більш як один рік.

Україною укладено також низку домовленостей у сфері соціального забезпечення. Серед них: Угода з Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян (ратифікована Законом України від 17 грудня 1997 р.); Договір з Латвійською Республікою про співробітництво у галузі соціального забезпечення (19 березня 1999 р.); Договір з Словацькою Республікою про соціальне забезпечення (20 вересня 2001 р.); Угоду між Урядом України та Урядом Азербайджанської Республіки про співробітництво в галузі пенсійного забезпечення (7 травня 1996 р.); Договір між Кабінетом Міністрів України і Урядом Естонської Республіки про співробітництво в галузі соціального забезпечення (4 листопада 1997 р.).

Перелічені договори в результаті ратифікації, чим засвідчується згода Верховної Ради України на їх обов'язковість, є частиною національного законодавства України.

Не можна оминати увагою міжвідомчі міжнародні договори. Так, 21 березня 1996 р. укладено Угоду між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці і соціальних справ Чеської Республіки про співробітництво в галузі праці та зайнятості; 30 липня 1998 р. підписано Меморандум між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством розвитку людських ресурсів Канади у сфері праці та соціального захисту.

4.5. Регіональні ініціативи

Майже всі українські трудові мігранти працюють в країнах, які є членами Ради Європи, як в країнах СНД так і розширеного Євросоюзу. Відповідно основні зусилля державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції мають бути спрямовані на співробітництво з цими регіонами.

В Європейській соціальній хартії (переглянутій), прийнятій 3 травня 1996 р., зазначено, що країни-члени Ради Європи визнають право своїх громадян залишити свою країну для того, щоб займатися прибутковою діяльністю на території ін-

ших країн організації. За трудящими-мігрантами та членами їхніх сімей закріплено право на захист і допомогу на території країни перебування (ст. 19 Хартії).

Згідно з Комюніке Єврокомісії та Європейського Парламенту «Розширена Європа – Нові сусіди: Нова система стосунків з нашими східними та південними сусідами» від 11 березня 2003 р., ЄС та країни-партнери зацікавлені у забезпеченні того, щоб новий кордон не став бар'єром для торгівлі, соціального та культурного обміну та регіонального співробітництва. Визнається, що ЄС та його сусіди можуть одержати користь від створення механізмів, які б дозволяли робітникам пересуватися з однієї території на іншу – туди, де більше потрібні їхні вміння.

Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (ратифікована Законом України від 10.11.1994 р.) передбачає, що держави-члени ЄС забезпечують, щоб статус українських громадян, які на законних засадах працюють на території держави-члена ЄС, не допускав ніякої дискримінації з причин громадянства стосовно умов праці, винагороди за працю або звільнення з роботи у порівнянні з їх власними громадянами. Сторони зобов'язуються розвивати співробітництво щодо систем соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство, поліпшення рівня охорони здоров'я та безпеки працівників.

Однак, положення зазначеної Угоди стосуються лише мігрантів, які мають законні підстави для перебування. У ст. 27 Угоди передбачено проведення спільних заходів з метою стримування незаконної імміграції. За цих умов співробітництво з Євросоюзом щодо захисту прав українських трудових мігрантів вимагає розширення системи двосторонніх міждержавних договорів про працевлаштування та соціальний захист громадян, збільшення квот на працевлаштування українців в країнах ЄС.

У рамках СНД підписано ряд багатосторонніх угод, що регулюють питання праці, зайнятості та соціального забезпечення громадян.

1995 р. Міжпарламентська асамблея держав-учасниць СНД прийняла регіональну конвенцію «Міграція трудових ресурсів у країнах СНД», що містить базові принципи погодженої політики в галузі міграції трудових ресурсів. Її цілі: врегулювання процесу трудової міграції у межах СНД, забезпечення прав трудівників-мігрантів; сприяння розробленню і зближенню національного законодавства в країнах СНД, укладення міжнародних договорів і угод у галузі трудової міграції.

Ще один багатосторонній акт, який стосується працівників-мігрантів, Міжурядова угода держав-учасниць СНД від 19 вересня 1994 р. «Про взаємне визнання права на відшкодування шкоди, завданої працівникові каліцтвом, професійним захворюванням або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним з виконанням ним трудових обов'язків». У відповідності до неї виплати по відшкодуванню шкоди проводяться працівникам, які раніше працювали на підприємстві, а у випадку їх смерті – спадкоємцям, які є громадянами і постійно проживають на території будь-якої із сторін.

Україна є учасницею Угоди СНД про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів, укладеної 15 квітня 1994 р. (ратифікована Законом України від 11 липня 1995 р.), яка регулює «основні напрямки співробітництва Сторін у сфері трудової діяльності й соціального захисту осіб та членів їх сімей, які постійно проживають на території однієї із держав Сторін і здійснюють свою трудову діяльність на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності на території іншої держави відповідно до законодавства Сторони працевлаштування».

Угодою визначено, що трудова діяльність на території іншої країни-учасниці СНД має бути офіційно оформлена договором (контрактом), при цьому права та обов'язки працівників встановлюються трудовим законодавством сторони працевлаштування. За працівниками-мігрантами закріплено право на соціальне страхування, соціальне та медичне забезпечення за рахунок роботодавця сторони працевлаштування на тому ж рівні, що і для громадян, право ввозити і вивозити особисте майно, а також переказувати зароблені кошти до країни походження. Сторони зобов'язалися визнавати документи про освіту і кваліфікація мігрантів, їх трудовий стаж, не допускати подвійного оподаткування трудових доходів, вживати заходи, спрямовані на запобігання працевлаштуванню мігрантів через посередників, які не мають відповідних дозволів на впровадження такої діяльності, та притягнення до відповідальності осіб, які сприяють незаконній імміграції.

Проте через відсутність послідовної та цілісної міграційної політики, інформаційного обміну між учасниками Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів зберігаються перешкоди для ефективного впровадження відповідних її положень та контролю виконання.

4.6. Неврегульована міграція і торгівля людьми

В 90-ті роки минулого століття територія України використовувалася для переправлення нелегальних мігрантів з азіатських та африканських країн до Західної Європи. Впродовж 1991-2003 рр. на кордонах було затримано близько 100 тис. нелегальних мігрантів. Кількість порушників збільшилася з 148 осіб у 1991 р. до 14,6 тис. у 1999 р., або майже у 100 разів.

З метою запобігання цьому негативному явищу було здійснено низку державних програм, спрямованих на облаштування кордону, удосконалено візовий та імміграційний контроль, посилено відповідальність за організацію нелегального транспортування людей через державний кордон, налагоджено співпрацю з відповідними службами сусідніх держав, міжнародними організаціями. Кількість затриманих почала скорочуватися і становить нині близько 5 тис. на рік. Найбільше серед них громадян Китаю, Індії, Пакистану, Афганістану. Існує проблема накопичення нелегальних мігрантів на території України. Щорічно всередині держави виявляється 25-28 тис. не документованих іноземців. Їхня реальна кількість на порядок більша.

З нелегальною міграцією Україна стикнулася не лише як транзитна країна, але й як країна-донор. Внаслідок економічного спаду, безробіття, падіння доходів населення та в умовах, коли можливості легального працевлаштування за кордоном суворо обмежувалися країнами-реципієнтами, виник поживний ґрунт для нелегальної трудової міграції за кордон. З'явилася її найгірша форма – торгівля людьми, зокрема молодими жінками з метою продажу їх у сексуальне рабство. На думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, впродовж 90-х років минулого століття жертвами торгівлі людьми стали понад 100 тис. українок. За даними прокуратури 40% потерпілих не знали, де будуть працювати, 25% були впевнені, що отримують роботу офіціанток, танцюристок, покоївок тощо²⁵. Жертвами торгівлі людьми і, як наслідок, підневільної праці, ставали також і чоловіки, які експлуатувалися за кордоном як будівельники, шахтарі тощо.

²⁵ Урядовий кур'єр. – 2003. – 27 берез. – С.9.

Уже 1998 р. Кримінальний кодекс України було доповнено нормами, спрямованими проти торговців людьми. Україна підписала Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. та протоколи, що її доповнюють. 2001 р. було прийнято новий Кримінальний кодекс де визначення торгівлі людьми було наближено до такого, яке використовується в міжнародному праві.

Зростає ефективність застосування цих норм. У 1998 р. було виявлено лише 2 випадки торгівлі людьми, у наступному – 11. У 2000-2002 рр. кількість порушених справ становила відповідно 42, 90 і 169²⁶, у 2003 р. зросла до 215. Протягом 2004 року виявлено 269 злочинів, передбачених ст. 149 Кримінального кодексу України (торгівля людьми), до кримінальної відповідальності притягнуто 138 осіб, повернуто в Україну 255 потерпілих.

Досягнуті успіхи великою мірою завдячують застосуванню програмно-цільового підходу до розв'язання проблеми. У вересні 1999 р. постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Програму запобігання торгівлі жінками та дітьми. У червні 2002 р. набула чинності Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002-2005 роки. Якщо перша з цих програм переважно містила заходи з проведення інформаційних кампаній, запровадження навчальних програм, сприяння працевлаштуванню жінок, то у другій, крім уже звичного інформаційно-освітнього напрямку, велика увага приділена захисту потерпілих та їх реабілітації, а також переслідуванню торговців живим товаром. У рамках Програми проводяться загальнодержавні цільові оперативно-профілактичні заходи, спрямовані на виявлення суб'єктів господарської діяльності, які під виглядом працевлаштування за кордоном, зарубіжного туризму, шлюбних та модельних агенцій вивозять за кордон громадян України з метою сексуальної та трудової експлуатації.

Значна увага приділялася координації зусиль державних органів для виконання прийнятих рішень. Було створено Міжвідомчу координаційну раду з питань протидії торгівлі людьми при Кабінеті Міністрів України. Їй передували міжвідомча координаційна група, координаційна рада при Омбудсмені.

Важливою складовою протидії торгівлі людьми стало широке залучення неурядових організацій, плідна співпраця державних органів та громадських об'єднань, всіляке сприяння неурядовим організаціям, які займаються відповідною проблемою, з боку держави.

Вагому допомогі у протидії торгівлі людьми надають Україні міжнародні організації, зарубіжні країни. Вона полягає в обміні інформацією, поширенні передового досвіду, навчанні кадрів правоохоронців, сприянні у проведенні інформаційних кампаній, фінансовій і організаційній підтримці роботи неурядових організацій.

²⁶ Урядовий кур'єр. – 2003. – 12 лип. – С.14.

V.

Національна міграційна політика та міжнародні інструменти

5.1. Конвенції МОП та міжнародні конвенції щодо працівників-мігрантів

Конвенції та рекомендації МОП використовуються як джерела для розробки норм трудових контрактів та укладення двосторонніх міжнародних угод у сфері праці.

Положення Конвенцій «Про дискримінації у сфері праці та занять» 1958 р. (№ 111), «Про трудові статті в угодах, які укладаються державними органами влади» 1949 р. (№ 94), «Про трудівників-мігрантів (переглянута)» 1949 р. (№ 94), «Про зловживання у сфері міграції та про забезпечення трудящим-мігрантів рівних можливостей і рівного ставлення» 1975 р. (№ 143), а також Рекомендацій «Про трудівників-мігрантів» 1975 р. (№ 151) засуджують дискримінацію на тій підставі, що всі люди, в тому числі трудівники-мігранти, повинні користуватися рівними можливостями щодо умов праці.

Конвенція № 97 встановлює, що кожен член МОП, для якого ця Конвенція набрала чинності, зобов'язується надавати без дискримінації за ознаками етнічної належності, раси, релігії або статі, іммігрантам, які на законних підставах перебувають на її території, умови не менш сприятливі ніж ті, якими користуються його власні громадяни у питаннях заробітної платні, робочого часу, надурочних робіт тощо.

Конвенції та рекомендації МОП захищають мігрантів на різноманітних стадіях міграції та за різних обставин. Існують норми, що стосуються їхнього права ще до вибуття з держави громадянства чи постійного проживання отримувати інформацію про основні умови праці у країні роботи за наймом (Рекомендація № 86). Перевага у повноваженнях і нагляді за набором мігрантів має бути за органами державної влади (Конвенція № 97), які повинні отримати текст трудового договору (контракту) до виїзду працівника (Конвенція № 97). Мігранти не мають оплачувати проїзд до країни, де вони працюватимуть за наймом (Рекомендація № 100), хоча це не є абсолютним правом. Є чинними положення, відповідно до яких працівники звільняються від сплати митних зборів і їм надається допомога при облаштуванні та отриманні роботи (Рекомендація № 151).

Низка конвенцій МОП урегульовують питання, пов'язані із заробітною платнею, умовами праці за наймом, зокрема, регламентують мінімальний розмір і форму виплати заробітної плати, умови праці, техніку безпеки, заохочення, соціальне забезпечення, охорону здоров'я, права профспілкових організацій, свободу пересування, право звернення до суду. Існують також інші норми, що стосуються соціальних і громадянських прав мігрантів, возз'єднання сімей (що не є абсолютним правом), переказ грошей.

Конвенція МОП «Про найм та працевлаштування моряків» 1996 р. (№ 179), встановлює міжнародні стандарти захисту соціальних прав моряків, а також урегулювання та контролю за діяльністю фірм, які здійснюють посередницькі функції по найму моряків на судна іноземних судновласників. У ній, зокрема, зазначено, що країна-член МОП гарантує звільнення моряків від фінансових витрат у зв'язку з наймом. Конвенція також визначає умови, за яких можуть працювати служби найму і працевлаштування, санкції за порушення цих умов; передбачає, що апарат управління та персонал служб працевлаштування моряків має складатися з осіб, підготовлених належним чином, які мають відповідні знання мор-

ського сектору економіки; встановлює обов'язок служб найму та працевлаштування вживати заходів, які б в міру можливості забезпечували наявність у роботодавця засобів для захисту моряків від загрози бути залишеними в іноземних портах без засобів до існування; передбачає створення системи обов'язкового страхування. Зазначена Конвенція встановлює низку основних вимог до служб найму при укладенні трудових контрактів з метою унеможливлення обману моряків, а також передбачає створення системи контролю за їх діяльністю.

Трудівники-мігранти мають право оскаржити рішення про дострокове припинення їх зайнятості (Рекомендація № 151) та не несуть витрат для здійснення адміністративних чи юридичних процедур за умов видворення з країни працевлаштування.

Конвенція «Про охорону заробітної плати» вимагає при укладенні трудових договорів (контрактів), у тому числі із трудовими мігрантами, дотримуватися певних вимог, зокрема таких: грошова заробітна плата виплачується виключно у валюті, що має законний обіг у цій державі, а виплата у формі боргових зобов'язань, розписок, купонів або в іншій формі забороняється (стаття 3); заробітна плата виплачується безпосередньо зацікавленій особі, за винятком тих випадків, коли інший спосіб її виплати передбачається законодавством цієї країни, колективними договорами або арбітражними рішеннями, чи коли є особиста згода на це самого працівника (стаття 5), постійно (стаття 12) і лише у робочі дні (стаття 13); роботодавцям забороняється будь-якою мірою втручатися у вільне розпорядження трудівника своєю заробітною платою (стаття 6); забороняються будь-які відрахування із заробітної плати, що йде на користь підприємця, його представника, іншого посередника (наприклад, підрядчика чи наймача) з метою безпосередньої або опосередкованої винагороди забезпечити собі отримання або збереження роботи (стаття 9).

Існує низка інших конвенцій МОП, які можуть використовуватися при розробці типових трудових договорів: «Про свободу асоціацій і захисту права на організацію» 1948 р. № 87; «Про рівноправність громадян країни та іноземців, осіб без громадянства у сфері соціального забезпечення» 1962 р. № 118; «Про оплачувані відпустки (переглянута)» 1970 р. № 132; «Про збереження прав у сфері соціального забезпечення» 1982 р. № 157; «Про припинення трудових стосунків» 1982 р. № 158.

У грудні 1990 р. ООН прийняла Конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей, яка включає принципи із конвенцій МОП та деталізує певні громадянські, політичні, соціальні права. Зокрема, підтверджується право трудящого-мігранта залишати державу громадянства або постійного проживання (стаття 8), право на життя, що охороняється законом (стаття 9), право на свободу думки, право на вільне сповідання релігії. Засуджуються всякі дії, спрямовані на тримання мігранта у рабстві чи заохочення примусової праці. Стаття 22 засуджує заходи, які дозволяють групове вислання, встановлює процедуру для тих випадків, коли відповідні державні органи мають намір здійснити видворення мігранта в індивідуальному порядку.

Конвенція ООН детально визначає права трудящого-мігранта на свободу та захист своєї особи, процедуру арешту, затримання і ув'язнення. Такі особи і члени їх сімей не повинні піддаватися тюремному ув'язненню лише на підставі будь-якого зобов'язання договору (стаття 20); ніхто, крім уповноваженої посадової особи не може конфіскувати, знищити чи спробувати знищити документи, що посвідчують особу, документи, які дозволяють в'їзд, перебування, проживання чи поселення на національній території, або дозвіл на роботу (стаття 21).

До того ж трудящі-мігранти та члени їх сімей мають право на отримання захисту та допомоги з боку консульських або дипломатичних установ держави громадянства (стаття 23).

На європейському регіональному рівні діє Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., завданням якої є врегулювання правового статусу трудящих-мігрантів з метою забезпечити їм, наскільки це можливо, в усіх аспектах життя та праці, режим, не менш сприятливий, ніж режим, що надається працівникам, які є громадянами приймаючої держави.

Ця Конвенція впорядковує принципові аспекти правового статусу трудящих-мігрантів, зокрема, такі питання, як: працевлаштування, проходження медичного обстеження та професійних іспитів, відшкодування подорожніх витрат, оформлення посвідки на проживання та видачу дозволів на працевлаштування, гарантії возз'єднання сімей, безпеку праці, переказ грошових заощаджень, надання соціальної та медичної допомоги, завершення дії трудових угод, звільнення та повторне працевлаштування тощо.

5.2. Відповідність національного законодавства та його застосування до міжнародних норм

Національне законодавство України в основному узгоджується із міжнародно-правовими актами щодо захисту прав працівників-мігрантів. Стаття 24 Конституції України, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» забороняють дискримінацію за будь-якими ознаками. Конституційні норми та відповідне законодавство України узгоджуються з правами трудящих-мігрантів, закріплених Конвенцією ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей та Європейською конвенцією про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р.

Можливості використання міжнародних норм у національній правовій системі України врегульовані частиною першою статті 9 Конституції України, законом України «Про міжнародні договори України». Міжнародні договори мають пройти механізм отримання згоди на обов'язковість Верховної Ради України, після чого вони стають частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для його норм.

Здійснюючи своє суверенне право на встановлення власного правопорядку, Україна зробила вибір на користь юридичної процедури, яка називається «автоматична інкорпорація». Міжнародний договір має таку саму юридичну силу, як і український закон, після ухвалення в парламенті спеціального закону, який підписує Голова Верховної Ради. При цьому презумується, що належним чином ратифіковані договори відповідають Конституції України..

Укладення міжнародних договорів, які суперечать Основному Закону, можливе лише після внесення до нього відповідних змін. Суб'єктом державної влади, який може здійснювати конституційний контроль щодо міжнародних договорів, є Конституційний суд. Звернення до нього можливе як на стадії як на стадії проходження згоди на обов'язковість, так і після її завершення.

Разом з тим, якщо міжнародний договір, пройшовши визначені процедури, став частиною законодавства країни, в разі колізії між ним і національним законодавством перевага надається правилам міжнародного договору. Отже, встановлено примат міжнародного законодавства в галузі трудової міграції над внутрішньодержавними нормами. Якщо ж у законодавстві України певні норми взагалі відсутні, положення міжнародних конвенцій мають застосовуватися безпосередньо, без імплементації їх у внутрішнє законодавство.

Проте, для реалізації та практичного впровадження норм міжнародного права у сфері трудової міграції недостатньо формально узгодити позицію України та закріпити визначений комплекс прав у національне законодавство. Для практичного користування цими нормами необхідна наявність певних умов. Як приклад наведемо право на соціальне забезпечення. Для його реалізації недостатньо лише законодавчих положень. Воно забезпечується головним чином економічною системою і соціально-економічною політикою держави. Недостатній соціально-економічний розвиток та бюджетний дефіцит гальмують повномасштабну реалізацію цього права, як і інших соціально-економічних прав.

5.3. Співпраця з іноземними партнерами, діяльність міжнародних організацій

Вироблення та реалізація державної політики в сфері регулювання міграцій громадян України, зокрема трудових, здійснюється за безпосередньої допомоги Міжнародні організації з міграції, Міжнародної організації праці, інших партнерів яка акумулює науковий та практичний світовий досвід з означених питань.

Зокрема, впродовж 2003-2005 рр. опрацьовується питання, ініційоване представництвом МОМ, щодо створення в Україні централізованої системи збору та обліку інформацією і статистичними даними у сфері міграції, що потребуватиме взаємопогодження інформаційного, технічного, програмного, нормативно-правового, організаційного і методичного забезпечення на базі Державного комітету статистики України. Це дозволить сформувати єдиний державний інформаційний простір у сфері міграції, а також поетапно перейти від суто відомчого на міжвідомчий рівень обміну інформацією.

З метою здійснення моніторингу зовнішніх трудових міграцій громадян України та опрацювання механізмів соціального захисту трудящих-мігрантів представництвом Міжнародної організації з міграції розробляються відповідні проектні пропозиції.

Передбачається також розробка програми, націленої на удосконалення управління міграційними потоками в Україні та Молдові, спрямованими до країн-членів ЄС, а також зниження рівня незаконної міграції і пов'язаних із нею явищ, а саме незаконного ввезення мігрантів та торгівлі людьми. Під час першої фази програми планується провести дослідження трудової міграції до країн-членів ЄС з метою оцінки проблеми неконтрольованої трудової міграції. Особлива увага буде приділена причинам, які змушують українців мігрувати для працевлаштування за кордоном.

Друга фаза передбачає налагодження розробки двосторонніх програм заохочення законної міграції, сприяння у створенні для мігрантів якісно нових механізмів грошових переказів та можливостей ефективного інвестування на батьківщині зароблених та переказаних ними коштів. МОМ сприятиме запровадженню пілотних програм по заохоченню мігрантів до використання існуючих міграційних структур з пошуку роботи за кордоном, та по розробці конкурентноздатних та привабливих для мігрантів механізмів грошових переказів. Це сприятиме ефективнішому залученню зароблених мігрантами коштів для підприємництва, що особливо важливо для регіонів, які найбільше потерпають від безробіття.

В рамках реалізації проекту «Вдосконалення управління міграцією в Україні», що здійснюється за підтримкою Європейського Союзу, МОМ сприятиме приведенню управління міграцією в Україні у відповідність до міжнародних стандартів. На основі спеціальних досліджень буде дано комплексну оцінку

ефективності методів та процедур, якими користуються в Україні для оцінки міграційних потоків та тенденцій, а також аналіз шляхів підвищення їх надійності та рівня відповідності політиці уряду. Будуть проаналізовані прогалини міграційного законодавства, його практичне застосування, потреби у технічній допомозі, можливості обміну інформацією для підвищення кваліфікації персоналу та рівня розуміння міграційних процесів. Результати досліджень включатимуть законодавчі та оперативні рекомендації для подальших проектних пропозицій, спрямованих на практичне втілення запропонованих реформ.

Міжнародною організацією праці здійснюється ціла низка заходів на підтримку розробки та удосконалення державної міграційної політики в Україні, зокрема у сфері трудової міграції. У 2001 році з боку МОП було надано методологічну та фінансову підтримку на розробку модуля з трудової міграції, який може бути інкорпорований до загальнонаціональних щоквартальних обстежень економічної активності населення. Розроблений модуль було успішно пілотовано у 8 областях України (див. п. 2.1. вище).

У 2002-2003 рр. на замовлення та за технічної підтримки Міжнародного бюро праці було здійснено дослідження «Торгівля людьми з України з метою трудової і сексуальної експлуатації». Метою дослідження було розробити стратегію попередження торгівлі людьми з країн походження і стратегію розширення доступу до жертв, забезпечення їх захисту у країнах призначення та при поверненні додому. У дослідженні було здійснено аналіз соціально-економічних причин, що призводять до виїзду за кордон з метою працевлаштування, і зокрема через нерегульовані канали трудової міграції, та взаємозв'язок такої міграції із торгівлею людьми.

Спираючись на дані згаданого дослідження, було розроблено та започатковано впровадження Проекту технічного співробітництва Міжнародної організації праці «Можливості професійного навчання, зайнятості та міграційна політика як фактори запобігання й скорочення масштабів торгівлі жінками в Україні» (як частина проекту, що реалізується в Албанії, Молдові й Україні), що фінансується Урядом Ірландської Республіки. Одним із головних завдань проекту є надання підтримки у вдосконаленні національної політики у сфері трудової міграції в Україні.

Важливим елементом законодавчого регулювання трудової міграції є приєднання до Конвенцій МОП щодо працівників-мігрантів – №№ 97 та 143 (див. п. 5.1. вище). Питання щодо можливості ратифікації цих міжнародно-правових документів з боку України потребує всебічного вивчення із залученням як представників органів виконавчої влади, так і соціальних партнерів, законодавців, фахівців у сфері трудової міграції.

В питаннях вивчення міжнародного досвіду регулювання трудових міграцій тісна співпраця відбувається з регіональним представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні, Білорусі та Молдові. Вона здійснюється, зокрема, через проведення міжнародних наукових конференцій, де розглядаються концептуальні засади управління зовнішньою трудовою міграцією, зокрема, питання геоekonomіки і геополітики територіальних переміщень населень, стратегії регулювання трудових міграційних потоків, концептуальних заходів до вироблення міграційної політики в Україні та її зв'язків із політикою зайнятості та демографічним розвитком.

VI.

Слабкі сторони і прогалини у міграційній політиці та її впровадженні

6.1. Невідповідність міжнародним стандартам

Стаття 26 Конституції України, стаття 2 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» закріплюють в основному національний режим для іноземців та осіб без громадянства. Зважаючи на це на них поширюється стаття 43 Конституції України про право на працю. Проте частина друга цієї статті передбачає гарантії здійснення цього права лише для громадян України, що не відповідає вимогам статей 6,7 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, нормам Конвенції ООН про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей, Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, Європейської соціальної хартії (переглянутої).

Ратифікувавши ще 1956 р. Конвенцію МОП № 87 про свободу асоціації і захист права на організацію, Україна взяла на себе обов'язок ужити необхідних заходів щодо гарантування трудящим вільне здійснення права на організацію (профспілку), у т.ч. трудящим-мігрантам.

Враховуючи положення частини другої статті 9 Конституції України необхідно уточнювати спірні конституційні норми або робити застереження до міжнародних договорів.

Конституційні права трудящих-мігрантів конкретизовано у галузевому законодавстві. Стаття 8 Кодексу законів про працю України визначає, що трудові відносини іноземців та осіб без громадянства регулюються законодавством держави, в якій вони працевлаштовані, та міжнародними договорами України. Отже, на всіх трудящих-мігрантів, які на законних підставах перебувають на території України, поширюється національне трудове законодавство. Проте у законотворчій практиці ці положення не виконуються. Лише закони України «Про відпустки» та «Про охорону праці» повністю поширюють передбачені ними права на іноземців та осіб без громадянства. Разом з тим, необхідно внести відповідні зміни до законів про оплату праці, про зайнятість населення, про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати, про колективні договори і угоди, про організації роботодавців.

У Кодексі законів про працю України, що містить істотні умови трудового договору, для трудящих-мігрантів відсутні положення трудового договору (контракту) щодо: вибору законодавства, яким буде вирішуватися трудовий спір у разі його виникнення, здійснення соціального, медичного й іншого страхування, забезпечення житлом, яке відповідає вимогам санітарних норм, створення необхідних умов для підвищення кваліфікації, застосування заходів дисциплінарного впливу, порядку повернення на батьківщину. Укладати такий договір (контракт) необхідно мовою трудящого-мігранта і мовою країни перебування.

Законом України «Про зайнятість населення» передбачено отримання дозволу на працевлаштування іноземцями та особами без громадянства. Відповідно до порядку його оформлення, встановленого постановою Кабінету Міністрів України від 1 липня 1999 р., такий дозвіл оформляється іноземцеві або особі без громадянства, якщо в країні (регіоні) відсутні працівники, які спроможні виконувати відповідний вид роботи, або є достатні обґрунтування доцільності використання праці іноземних фахівців, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України. Наведене положення не відповідають міжнародним стан-

дартам, за якими право на працевлаштування трудящого-мігранта може бути обмежено лише для охорони національної безпеки, громадського порядку, здоров'я та моральності населення. Зазначимо також, що якраз ці підстави відмови у видачі дозволу на працевлаштування в українському законодавстві відсутні.

У міжнародних договорах про правовий статус трудящих-мігрантів гарантується членство у професійних спілках. Однак за Кодексом законів України про працю, Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», це право не поширюється на індивідуальні права трудящих-мігрантів, яким статтею 36 Конституції України не гарантоване право на участь у професійних спілках.

Щодо користування пільгами колективних договорів, право на яке міститься в міжнародних документах, то відповідно до Кодексу законів про працю України, Закону України «Про колективні договори і угоди» дія колективного договору поширюється на всіх працівників підприємств, установ, організацій, не виділяючи при цьому трудівників-мігрантів. Для усунення можливих непорозумінь необхідно доповнити зазначені законодавчі акти нормою про розповсюдження пільг колективного договору на трудящих-мігрантів.

6.2. Неналежний захист працівників-мігрантів

Здебільшого нелегальний характер трудових поїздок за кордон, недостатній рівень соціального захисту українських заробітчани та переважна зайнятість на низькокваліфікованих роботах є найсуттєвішими проблемами, пов'язаними з сучасними трудовими міграціями з України.

Значна частина співгромадян, які наважилися на трудову міграцію, опиняються в ситуації соціальної незахищеності, повної залежності від роботодавців і посередників, не мають жодних гарантій щодо режиму роботи, виду діяльності, отримання зароблених грошей.

Нечисленні міждержавні угоди про працевлаштування між Україною та країнами-реципієнтами її робочої сили часто не виконуються або виконуються неналежним чином внаслідок відсутності узгоджених механізмів реалізації або їх неефективності.

Потенційні-працівники-мігранти не забезпечуються державою необхідною об'єктивною інформацією про можливості та умови трудової міграції. Основні доступні їм джерела інформації – неофіційні. Українські заробітчани досі мало обізнані навіть з наявними можливостями отримання допомоги з боку державних органів під час перебування в інших країнах, не кажучи вже про обізнаність із існуючою системою міждержавних угод про працевлаштування, законодавством України та країн-реципієнтів в сфері трудової міграції та регулювання ринку праці в цілому.

Україна не повною мірою використовує потенціал дипломатичних та консульських представництв за кордоном для роботи з трудовими мігрантами. Лише незначна частина заробітчани знаходиться на консульському обліку перебуваючи в зарубіжних державах. Хоча кількість таких громадян постійно зростає і становить нині близько 300 тис., вона навіть приблизно не відповідає дійсній чисельності трудової міграції.

Щодо захисту працівників-мігрантів у зарубіжних країнах існують численні непрості проблеми, однак саме він є найбільше розвинутим і організаційно забезпеченим. Разом з тим, як це не парадоксально, на території власної держави працівники-мігранти практично позбавлені уваги. Захист на стадії виїзду треба визнати малоефективним, оскільки він здійснюється шляхом контролю за ді-

яльністю виключно ліцензованих фірм-посередників з працевлаштування за рубежом, послугами яких користуються лише поодинокі громадяни. Що ж до захисту на стадії повернення мігрантів на батьківщину, зміст якого має полягати у забезпеченні всіх умов для самореалізації мігранта, усуненні стимулів для повторного виїзду на заробітки за кордон, він фактично не розроблений.

Немає комплексного підходу до питання захисту, який мав би поєднувати правовий, соціально-економічний, культурно-гуманітарний аспекти, а також загальнонаціональний та регіональний зрізи. Водночас над соціально-економічними однозначно превалюють адміністративно-регуляторні заходи.

6.3. Неадекватність структури та розподілу обов'язків органів державної влади

У сфері міграції, яка за своєю природою є комплексним соціально-правовим явищем, складно віднайти ефективну адміністративну структуру, відповідальну за реалізацію державної міграційної політики, оскільки практично неможливо поєднати гуманітарну і правоохоронну функції в одному органі. Тому необхідно оптимізувати повноваження причетних до вирішення міграційних питань органів. Як свідчить міжнародний досвід, кожна держава, зважаючи на історичні, політичні, соціально-економічні умови та традиції, самостійно визначала модель управління міграційними процесами. У деяких країнах створені спеціалізовані міграційні служби, в інших – реалізація міграційної політики виконується низкою центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим очевидно, що розпорошеність функцій регулювання міграційних процесів, відсутність чіткої координації між відповідними органами негативно позначається на вирішенні міграційних проблем. Аналіз функцій і повноважень міністерств, інших центральних органів виконавчої влади свідчить про неадекватність розподілу обов'язків між ними у сфері трудової міграції.

Відсутній орган, який відповідав би за реалізацію державної міграційної політики в цілому. Для Міністерства праці та соціальної політики, що відповідає за політику держави щодо трудової міграції, в комплексі його завдань зазначена сфера не є ні пріоритетною, ні центральною. Є потреба в посиленні участі Міністерства в регулюванні трудової міграції (зовнішньої і внутрішньої), захисті прав і свобод трудівників-мігрантів, виконанні функції координації діяльності різних органів державного управління. Для цього необхідно кадрово посилити відповідні підрозділи Міністерства. Державні службовці мають бути підготовлені для цієї роботи та мати спеціальні знання, які можна отримати у вищих учбових закладах шляхом запровадження курсу з управління міграційними процесами, через перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів в Академії державного управління при Президентові України, її інститутів.

У дипломатичних і консульських представництвах України за кордоном в державах, які є міграційно привабливими для громадян України необхідно запровадити посаду дипломата з міграційних питань, який би, зокрема, відслідковував міграційні процеси, у тому числі у сфері трудової міграції займався питаннями працевлаштування та правової допомоги мігрантам, здійснював захист прав і свобод українських громадян, які перебувають за кордоном. Його думка має бути врахована при видачі віз.

За Міністерством внутрішніх справ доцільно залишити лише функцію боротьби з нелегальною міграцією, боротьби з торгівлею людьми тощо, а функцію щодо законної міграції, видачі документів зосередити в цивільному органі виконавчої влади.

6.4. Недостатнє залучення соціальних партнерів, представників недержавного сектору до формулювання політики у галузі трудової міграції

Як підкреслено у доповіді Генерального директора МОП «Виконання програми МОП у 2002-2003 роках», що була презентована у 2004 р. на 92 сесії Міжнародної конференції праці, «соціальний діалог є основним засобом розробки й здійснення Програми гідної праці». Для того щоб повною мірою реалізувати його потенціал, необхідно приділяти увагу основам ефективного діалогу, можливостям соціальних партнерів і урядів, а також створенню і зміцненню інститутів, що дозволяють вести такий діалог на різних рівнях. У сукупності ці елементи можуть створити сприятливі умови для того, щоб був почутий голос тристоронніх учасників з питань, що становлять для них інтерес з економічної та соціальної точок зору. Проте існують серйозні труднощі на цьому шляху: відсутність можливостей організацій роботодавців і працівників повною мірою брати участь у дискусіях; відносна слабкість державних відомств щодо ефективної участі в цьому процесі; застарілі закони; відсутність структур, визнаних урядом, у рамках яких міг би вестися діалог. Ці проблеми до того ж загострюються внаслідок процесу глобалізації.

Перераховані труднощі забезпечення соціального діалогу є цілком актуальними і для України. Громадські об'єднання українських заробітчани за кордоном лише створюються, їхні зв'язки з Україною налагоджені недостатньо, немає сталого механізму співпраці між ними та державними органами на батьківщині. Якщо профспілки моряків дійсно забезпечують основні права і соціальний захист своїх членів, які працюють на суднах під іноземним прапором, інші об'єднання таких результатів ще не досягли.

Недостатньо представлені у діалозі кадрові агентства, що займаються посередництвом у працевлаштуванні за кордоном. Вони розглядаються державою передовсім як об'єкт для контролю, а не партнер у питаннях зайнятості за кордоном.

Актуальною є також недостатня адміністративна спроможність державних відомств, що займаються питаннями трудової міграції, які переобтяжені іншими завданнями і не мають кадрових та організаційних можливостей для забезпечення повноцінного співробітництва з неурядовими організаціями, кадровими агентствами тощо.

Основна перешкода до соціального діалогу полягає у самій природі сучасної трудової міграції громадян України за кордон, яка здійснюється значною мірою через нерегульовані канали. Встановлення неформальних трудових відносин з іноземним роботодавцем в порушення національних законодавчих норм ставить українських працівників-мігрантів в країні перебування поза законом. За таких умов соціально-трудова відносина між українськими працівниками та іноземними роботодавцями носять, в кращому випадку, патерналістський характер, а зазвичай, характеризуються відвертою дискримінацією та експлуатацією.

VII.

Пропозиції щодо удосконалення

7.1. Інтеграція питань міграційної політики до програм соціально-економічного розвитку

Державна політика в сфері трудових міграцій повинна спиратися на принцип забезпечення прав людини та досягнення стандартів гідної праці для економічно активного населення, бути спрямованою на усунення загроз національній безпеці, мінімізацію міграційних втрат, трансформацію сучасного стихійного процесу інтеграції України в світовий ринок праці на врегульований, сприяння інтеграції України до ЄС, підвищення міжнародного авторитету України.

Головним стратегічним завданням держави є створення гідних умов життя та зайнятості в Україні, що неминуче зменшить потреби наших громадян у здійсненні трудових міграцій. Це завдання повинно вирішуватися в контексті регулювання розвитку ринку праці і стратегії підвищення доходів населення та включати такі заходи:

- сприяння створенню нових робочих місць, перш за все в тих регіонах, де можливості економічного зростання заздалегідь є обмеженими ;
- подолання різких регіональних диспропорцій в якості життя населення;
- сприяння інноваціям та продуктивній зайнятості в Україні.

Основним чинником, що обумовлює розвиток трудових міграцій, є суттєва різниця в оплаті праці між Україною та сусідніми країнами. Тільки від заробітчан Тернопільщини за оцінками фахівців Тернопільського обласного центра зайнятості, щороку надходить близько 100 млн. дол.²⁷, що не набагато менше від загального фонду оплати праці в економіці регіону (809,4 млн. грн. у 2003 р.). Сумарний обсяг заробітків українських громадян за кордоном за розрахунками відділу міграційних досліджень Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, становить (за найбільш реальною оцінкою) 4,7 млрд. дол. США²⁸, тобто біля 9% ВВП України у 2003 р. Хоча «міграційні» гроші можуть бути не лише засобом підвищення рівня життя окремих верств населення, але й важливим джерелом економічного зростання, ефективність їх залучення до інвестування в економіку України залишається низькою. Основна маса цих коштів потрапляє до України неофіційним шляхом, заробітчани не сплачують податків в Україні і взагалі мало обізнані з законодавством України щодо оподаткування.

Стимулювання інвестування зароблених за кордоном коштів в економіку України та забезпечення зворотності міграцій має спиратися на такі заходи:

- розробка спеціальної програми стимулювання самозайнятості та підприємництва для осіб, які повертаються після трудової діяльності за кордоном, зокрема через пільгові умови оподаткування протягом стартового періоду, надання юридичної та консультативної допомоги;
- створення програми адаптації трудових мігрантів до українського суспільства, яке змінюється за період відсутності мігранта;
- безмитний ввіз мігрантами засобів виробництва з-за кордону;

²⁷ Трудова міграція населення Тернопільської області: кількісний та географічний аспекти. – Тернопіль: Лідер, 2002. – С. 44.

²⁸ Майданік І.П. Соціально-економічні проблеми трудової міграції в Україні // Регіональні проблеми зайнятості та ринку праці. – Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. – Тернопіль, 2004. – С. 53.

- створення недорогих механізмів переказу коштів від українських заробітчан за кордоном родичам, що залишилися в Україні;
- розвиток пенсійного забезпечення мігрантів через соціальне страхування;
- розробка і впровадження програм підвищення кваліфікації та перекваліфікації колишніх мігрантів, зокрема внесення довгострокових трудових мігрантів (осіб, які пропрацювали за межами України більше 1 року) до переліку категорій громадян, які мають пріоритетне право на проходження професійної перепідготовки;
- надання можливості купівлі в кредит житла або товарів тривалого користування особами, які повертаються із заробітків за кордоном;
- встановлення збільшеної відсоткової ставки по вкладах, відкритих у вітчизняних банках громадянами України, які перебувають за кордоном, та підвищених соціальних гарантій по таких вкладах при закритті банку.

Посиленої уваги і організаційних зусиль держави потребує внутрішня міграція робочої сили, яка частково може стати альтернативою зовнішньої трудової міграції. Наявність вільних робочих місць у низці виробництв деяких регіонів створює для цього певні можливості. Хоча зарплата на батьківщині нижча, ніж за кордоном, заробітчанство в межах держави пов'язано для працівника з численними перевагами і значно меншими ризиками. Внутрішня трудова міграція гальмується не стільки непривабливістю зарплатні, скільки відсутністю як тимчасового недорогого житла (гуртожитків), так і будь-якої перспективи отримання постійного житла за місцем роботи. Необхідність наймати житло за ринковими цінами зводить сенс внутрішньої трудової міграції нанівець. Натомість адресне будівництво житла для робітників з наданням дешевих кредитів для його викупу, відновлення робочих гуртожитків, розповсюдження інформації про вакансії, забезпечені службовим житлом, можуть сприяти розвитку внутрішньої трудової міграції.

7.2. Приведення національної нормативно-правової бази до міжнародних норм та стандартів

З метою приведення національної нормативно-правової бази до міжнародних норм і стандартів необхідно розробити проект закону про ратифікацію уже підписаної Україною Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., визначити етапи підготовки до приєднання до конвенцій МОП: № 97 про трудящих-мігрантів; № 143 про зловживання у сфері міграції та забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення; № 179 про найм і працевлаштування моряків; № 181 про приватні агентства зайнятості.

Крім безпосереднього застосування міжнародних договорів щодо трудящих-мігрантів, законодавцем можуть бути імплементовані відповідні міжнародні норми до національного законодавства України.

Ще одним шляхом застосування міжнародних стандартів у правовій системі України є їх врахування у національному законодавстві без відповідної процедури надання згоди на обов'язковість парламенту на відповідні міжнародні договори.

Враховуючи міжнародний досвід, а також норми та принципи міжнародного права, на виконання вимог статті 92 Конституції України, доцільно прийняти низку законів у сфері трудової міграції. Серед них закон про працівників-мігрантів, про використання іноземної робочої сили в Україні, щодо правового регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, що надають послу-

ги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном. Необхідно також законодавчо передбачити посилення соціального захисту громадян України працевлаштованих за кордоном, зокрема, забезпечення гарантованого мінімального розміру заробітної плати, здійснення пенсійного та медичного страхування, страхування на випадок безробіття, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, репатріації, які б відповідали міжнародно-правовим стандартам у сфері трудової міграції.

Належить удосконалити законодавство про туризм, чим виключити можливість провадження туристичними фірмами незаконної посередницької діяльності з працевлаштування громадян України за кордоном; поліпшити національне законодавство з питань діяльності підприємств, що здійснюють посередництво у працевлаштуванні моряків за кордоном.

Важливою складовою цієї роботи може бути розширення міжнародного співробітництва та укладення міжнародних договорів про соціальне забезпечення та про працевлаштування громадян за кордоном. Необхідним є також постійний моніторинг виконання відповідних міжнародних домовленостей.

7.3. Відповідність політики та її реалізації до потреб працівників-мігрантів

У ході одного з опитувань працівників-мігрантів половина респондентів (49,2%) заявили, що держава ставиться до них абсолютно байдуже. 18,4% вважали, що влада цікавиться ними лише як джерелом додаткових доходів. Бажання держави надати допомогу працівникам-мігрантів зауважили менше 1% респондентів²⁹. Це красномовно ілюструє невідповідність політики у міграційній сфері потребам і очікуванням осіб, на яких вона спрямована.

Одна з основних причин неадекватності державної політики полягає у тому, що держава досі концептуально не визначилася щодо трудової міграції. Концепція міграційної політики, де б були накреслені основні цілі держави у відповідній сфері, не вироблена. Відсутність стратегічної мети перешкоджає розробці тактичних завдань, конкретних механізмів їх реалізації, мобілізації органів влади та суспільства на їх досягнення. Внаслідок цього здійснюваним заходам бракує системності, їх результативність низька.

Таким чином, для того, щоб досягти відповідності потребам працівників-мігрантів, передовсім необхідно чітко визначити принципи, цілі та пріоритети державної політики у сфері трудової міграції. При чому це потрібно зробити саме по відношенню до цього конкретного явища, а не проблеми зайнятості загалом.

Формування концептуальних засад державного регулювання трудової міграції має відбуватися з урахуванням низки принципових вимог. По-перше, воно повинно здійснюватися у постійному діалозі між органами державної влади, посередниками і, найголовніше, самими працівниками-мігрантами, зокрема, їхніми громадськими об'єднаннями. Без такого діалогу політика приречена на цілковиту декларативність і відсутність конструктивізму.

По-друге, політика держави має базуватися на об'єктивних закономірностях розвитку міграцій, зокрема адресно діяти на всіх етапах міграційного процесу, тобто, прийняття рішення про міграцію, здійснення поїздки, перебування за кордоном і повернення на батьківщину.

²⁹ Пирожков С., Малиновская Е., Хомра А. Внешние трудовые миграции в Украине: социально-экономический аспект. – К.: НИИСП, 2003. – С.128.

По-третє, регулювання трудової міграції має відбуватися лише за умови повної поваги до прав людини. Іншими словами, якими б небажаними не були наслідки поїздок на заробітки за кордон, держава не повинна створювати додаткові труднощі або призводити до додаткових витрат при виїзді. Це може призвести лише до того, що процес трудової міграції ще глибше піде у «тінь», у кримінальну сферу.

Відповідає інтересам працівників-мігрантів за кордоном активізація діяльності дипломатичних установ України. Надзвичайно корисним могло б бути розширення мережі представництв та їхнього штату у місцях найбільшого накопичення заробітчан, створення спеціальних приймалень, запровадження доступних і безкоштовних юридичних консультацій, ширшої системи інформування.

Варто приділити увагу забезпеченню зв'язку заробітчан з Україною, створення умов для їхнього національно-культурного життя за рубежем. Організація клубів, де можна поспілкуватися рідною мовою, бібліотек, куди надходить преса з України, недільних шкіл лише деякі з можливих напрямів такої діяльності.

Крім захисту під час перебування за кордоном працівники-мігранти зацікавлені в конкретній підтримці як на етапі виїзду з держави, так і повернення на її територію.

Для формування рішення про міграцію потенційні працівники-мігранти потребують детальної інформації про можливості та умови працевлаштування за кордоном. Для її поширення варто використовувати можливості центрів зайнятості, офіційні web-сторінки органів влади. Саме державні органи, що гарантують правдивість інформації, повинні стати найбільш авторитетним її джерелом. Важливо, щоб працівники-мігранти отримували змістовну і всебічну інформацію, у тому числі позитивну (про найбільш результативні кадрові агентства, програми працевлаштування іноземців у зарубіжних країнах тощо), а не лише таку, що має характер застереження. Важливо також, щоб поширення відповідної інформації відбувалося систематично, а не шляхом інформаційних кампаній, щоб вона вчасно оновлювалася.

В інтересах заробітчан певна підготовка до виїзду, мовна, кваліфікаційна.

Зусилля держави варто присвятити тому, щоб добитися визнання українських дипломів у країнах працевлаштування мігрантів.

Окремої уваги потребує питання страхування: медичного, пенсійного, а також страхування від ризиків міграції.

Відповідає інтересам працівників-мігрантів також спрощення порядку виїзду з держави. Якщо встановлення візових процедур залежить не тільки і не стільки від України, то зменшення державного мита за оформлення паспортів, спрощення порядку їх оформлення є для держави цілком реальним.

Найбільш важливими у всьому комплексі державних заходів у сфері трудової міграції видаються такі, які мають забезпечити повернення працівників-мігрантів в Україну. Мова йде, звичайно, не про формальне право на повернення на батьківщину, яким користується будь-який громадянин України, а про створення умов для повернення, іншими словами, зміну ситуації, яка спонукала до виїзду. Вирішенню цієї проблеми, у разі створення державою необхідних умов, своєю працею і коштами могли б ефективно сприяти самі працівники-мігранти.

Було б варто прийняти закон України щодо правового статусу громадян, працевлаштованих за кордоном. Він мав би визначити обов'язки осіб, що виїжджають на заробітки за кордон (наприклад, офіційно встановлювати опікунство над неповнолітніми дітьми, які залишаються на батьківщині), державні гарантії їхніх прав, обов'язки відповідних органів влади, їхню відповідальність за за-

безпечення прав і свобод заробітчачан. У ньому мали б знайти відображення вимоги до посередництва при працевлаштуванні за кордоном, встановлено відповідальність посередників, забезпечено провідну роль державних установ у процесі працевлаштування громадян поза межами України. Окремі норми закону варто було б присвятити механізмам страхування мігрантів. Доцільно було б відобразити в законі також напрями діяльності із стимулювання повернення мігрантів та виробничого використання зроблених за кордоном заощаджень тощо. Цей закон мав би носити комплексний характер, оскільки саме явище трудової міграції є складним соціально-економічним процесом, пов'язаним причинно-наслідковим зв'язком із різними аспектами суспільного життя.

Для розробки та виконання такого закону, координації діяльності різних відомств, органів влади, громадських організацій щодо реалізації державної політики у сфері трудової міграції, необхідний потужний центр у структурі виконавчої влади. Враховуючи комплексний характер проблеми варто розглянути можливість створення спеціалізованої агенції з регулювання міграційних процесів безпосередньо при Кабінеті Міністрів України.

7.4. Скорочення нерегульованої трудової міграції шляхом створення сприятливих умов для легального працевлаштування за кордоном

Основна мета державної політики у сфері трудової міграції впливає із зафіксованого в Конституції обов'язку держави, по-перше, захищати своїх громадян, де б вони не знаходилися, а по-друге, – забезпечувати найбільш сприятливі умови соціально-економічного зростання в інтересах людського розвитку, що у контексті трудової міграції означає, передовсім, створення такої ситуації в країні, за якої громадяни не будуть змушені виїздити на заробітки за кордон, а ті, хто виїхав, зможуть повернутися на батьківщину.

Оскільки міграція відбувається за об'єктивними законами і виникає там і тоді, коли існує різниця між країнами у попиті та пропозиції робочої сили і рівнях заробітку, впливати на її спрямованість та інтенсивність можна передусім шляхом вирівнювання умов прикладання праці та отримання доходу.

Допоки ця стратегічна мета не досягнута, необхідно докладати всіх зусиль для забезпечення безпеки та кращих умов працевлаштування громадян за кордоном враховуючи, оскільки найбільш дієвим і, фактично, єдиною можливістю, засобом запобігання нелегальній міграції є створення сприятливих умов для легального працевлаштування за кордоном.

Основні зусилля держави мають спрямовуватися на країни призначення мігрантів, зокрема на укладання та виконання угод, які б забезпечували мігрантам рівні трудові, соціальні та інші права, а головне, відкривали можливості їхнього легального працевлаштування.

У разі, коли зарубіжні країни не виявляють зацікавленості в укладанні повноцінних угод про працевлаштування, необхідно шукати більш гнучких форм домовленостей, наприклад, про сезонні роботи, виконання певних сільгоспробіт, стажування молодих робітників і спеціалістів і т.п.

Перспективними видаються також пошуки та освоєння нових ринків продажу української робочої сили, зокрема в країнах третього світу, Азії, Африки, Латинської Америки, що потребують висококваліфікованих спеціалістів і готові гідно оплачувати їхні послуги.

Важливим напрямом діяльності держави на міжнародному рівні має бути також сприяння спрощенню візового режиму зарубіжних поїздок громадян.

Чим складніше отримати візу, тим більша вірогідність виникнення нелегальних каналів міграції, поширення здирництва, корупції, торгівлі людьми.

З метою розширення можливостей легального працевлаштування за кордоном необхідно надавати допомогу ліцензованим приватним агенціям, які займаються посередництвом і є на сьогодні фактично єдиними організаціями, що сприяють легальному виїзду українців на роботу за рубежем. Недостатньо обмежувати стосунки держави і кадрових агентств лише ліцензуванням та перевітками їх діяльності. Органам державної влади потрібно забезпечувати їх необхідною інформацією, консультаціями, допомагати у підготовці та підвищенні кваліфікації персоналу, встановленні контактів з зарубіжними партнерами та посольствами зарубіжних країн тощо.

Широкі можливості для сприяння легальному працевлаштуванню за кордоном мають державні служби зайнятості. Відповідно до рекомендацій Міжнародної організації праці, «ефективна неприбуткова служба зайнятості – свого роду найкращий засіб усунення зловживань у галузі працевлаштування і забезпечення виконання завдань політики зовнішньої зайнятості». Її потенціал, кадри, досвід, технічна база дозволяють і зобов'язують надавати громадянам конкурентноспроможні послуги у працевлаштуванні за межами України, які були б доступнішими, дешевшими, якіснішими, ніж послуги фірм-посередників. Розвиваючи співпрацю з аналогічними службами країн-реципієнтів української робочої сили, кадровими агентствами за кордоном, профспілками та спілками підприємців, державна служба зайнятості здатна не лише надавати мігрантам необхідну їм інформацію, але й безпосередньо займатися їхнім працевлаштуванням в зарубіжних країнах.

Кроком назустріч потребам працівників-мігрантів могло б бути створення госпрозрахункових агенцій із сприяння працевлаштуванню за кордоном при чи під патронатом державних служб зайнятості. Світова практика містить достатньо подібних прикладів (Китай, Корея, Філіппіни).

Набагато ширше центри зайнятості повинні займатися інформуванням заробітчан щодо умов і можливостей виїзду на роботу за кордон, забезпечувати їх юридичними консультаціями. Окремим напрямом роботи могла б стати підготовка перед виїздом, яка б включала мовні курси, професійне навчання за професіями, які користуються попитом в країні-реципієнті робочої сили. Така діяльність може фінансуватися самими заробітчанами, отже не потребує значних державних коштів.

7.5. Заходи, спрямовані на сприяння регіональній інтеграції та сприяння вільному рухові робочої сили

У регіональному контексті заходи із сприяння вільному рухові робочої сили мають два основних вектори – північно-східний та західний. Перший націлений на розширення співробітництва з країнами СНД, другий спрямований на співпрацю з країнами розширеного Євросоюзу.

Наступним кроком поглиблення співробітництва в сфері трудової міграції на східному напрямку може стати угода про вільний рух робочої сили в рамках Єдиного економічного простору, створення якого обговорюється. Її підписання цілком відповідає інтересам України, оскільки покращить для наших громадян можливості працевлаштування, зокрема, в Росії. Крім того для багатьох висококваліфікованих спеціалістів з України перспективним є працевлаштування в країнах Закавказзя та Центральної Азії. З другого боку, працівники-мігранти з країн СНД є для України бажанішими, ніж з інших регіонів світу, внаслідок ба-

гатьох спільних культурних рис, обумовлених десятиліттями проживання в єдиній державі, відсутністю мовного бар'єру.

Формування міграційної політики на західному напрямку включає два взаємопов'язаних, проте окремих напрями: щодо міграції висококваліфікованих фахівців та щодо осіб, які виконують за кордоном роботу низької кваліфікації.

Міграція висококваліфікованих спеціалістів пов'язана, по-перше, з недостатньою кількістю власних фахівців окремих професій в ряді країн ЄС, по-друге, з наявністю стійкого попиту на послуги унікальних фахівців. З метою мінімізації негативних наслідків трудової міграції цієї категорії громадян доцільно:

- при виїзді на роботу за кордон працівника науково-технологічної сфери за сприяння офіційних структур впровадити процедуру укладання тристоронніх угод між особою, що виїжджає, державою (в особі Державного центру зайнятості або іншого уповноваженого органу) та банківською установою, в яких передбачити: державні соціальні гарантії під час перебування за кордоном та після повернення, порядок перерахування частини заробітку працівника на рахунок у вітчизняному банку за спрощеною схемою;
- розробити механізм компенсації державних витрат на навчання фахівців за рахунок бюджетних коштів, у випадку їхньої еміграції за кордон для постійного проживання, наприклад, впровадити процедуру укладання контрактів на надання освітніх послуг зі студентами-бюджетниками, які навчаються за спеціальностями, що користуються попитом на зовнішніх ринках праці, передбачити в них: термін відпрацювання за обов'язковим розподіленням, умови надання вільного диплому, порядок надання довідок про працевлаштування протягом певної кількості років після навчання (незалежно від того працює за розподіленням чи на іншому підприємстві в межах України), порядок відшкодування коштів за навчання за умови роботи не за розподіленням та додаткового відшкодування коштів у випадку виїзду за кордон.

Політика щодо громадян України, які працюють в країнах ЄС на некваліфікованих роботах, повинна бути спрямована на розширення системи договорів про працевлаштування та соціальний захист, а також розширення квот для працевлаштування українців у тих країнах, з якими договори вже укладені. Відомо, що більшість урядів зазначених країн не бажають відкривати свої ринки праці для наших громадян. Проте створення штучних перепон на шляху міграційних потоків тільки підвищує прибутковість нелегального переправлення мігрантів через кордон, вплив мафіозних структур. Водночас легальна міграція та постійна ротація трудових мігрантів відповідає як інтересам України, так і держав призначення.

7.6. Механізми консультацій із соціальними партнерами та іншими зацікавленими сторонами

Інструментами соціального діалогу щодо боротьби з нерегульованою трудовою міграцією та її наслідками повинні стати послідовні та узгоджені запобіжні дії інформаційного, правозахисного, економічного характеру, зокрема, підвищення ефективності урядових програм, спрямованих на покращення підприємницького середовища, стимулювання малого та середнього бізнесу, лібералізація доступу до ресурсів кредитування.

У захисті прав та інтересів працівників-мігрантів за кордоном ширше необхідно використовувати можливості українських громадських об'єднань в зарубіжних країнах.

Активізація співпраці необхідна також з національними та міжнародними профспілковими організаціями, які в змозі лобювати перед урядами країн-реципієнтів питання посилення відповідальності роботодавців за експлуатацію праці «нелегалів».

Дієвим інструментом впровадження ефективного соціального діалогу між роботодавцями, державними установами та профспілками є проведення тристоронніх національних та міжнародних семінарів та конференцій з приводу найбільш гострої проблематики цієї сфери.

Важливим аспектом соціального діалогу є сприяння задоволенню культурних потреб заробітчан, які виявляють бажання підтримувати зв'язки з Україною, зберегти свою ідентичність, мову.

Стосунки держави в особі її уповноважених органів, передовсім Міністерства праці та соціальної політики, з кадровими агентствами, які займаються працевлаштуванням за кордоном, повинні вийти із площини лише тільки ліцензування відповідної діяльності та контролю за виконанням ліцензійних умов і набути характеру широкого співробітництва. Це можливо лише за умови, якщо держава визначивши свої пріоритети у міграційній політиці визнає, що її цілі та цілі кадрових агентств частіше збігаються, ніж є контраверсійними. Оскільки інтереси держави полягають у забезпеченні легального, безпечного, тимчасового працевлаштування громадян за кордоном, вона має підтримати кадрові агентства у наданні якісних послуг. Лише за такої умови посилення контрольних заходів, підвищення плати за ліцензію, збільшення штрафних санкцій за її порушення матиме сенс. У іншому випадку все це призведе лише до втечі кадрових агентств в тінь і дасть зворотній поставленій меті ефект – не зменшить, а збільшить нелегальну міграцію.

Ефективною формою співпраці із кадровими агентствами може бути підтримка Асоціації кадрових агентств, неурядової організації, що може відігравати роль провідника державної політики у відповідному бізнесі, сприяти ефективності державного контролю, а також забезпечувати зворотній зв'язок між кадровими агентствами та споживачами їхніх послуг та державою. Для цього необхідно надати Асоціації матеріальну підтримку, сприяти пошуку найоптимальніших організаційних форм її діяльності, на постійній основі і на високому професійному рівні організувати навчання персоналу агентств, забезпечити агентства необхідною для їхньої роботи актуальною інформацією щодо трудового та імміграційного законодавства, ситуації на ринку праці у зарубіжних країнах, розповсюджувати інформацію про результати перевірок дотримання кадровими агентствами ліцензійних вимог за допомогою центрів зайнятості, забезпечити через домовленості з консульськими установами країн-реципієнтів українських мігрантів візову підтримку таким агентствам тощо.

Кадрові агентства через свою Асоціацію повинні залучатися до розробки проектів законодавчих актів у відповідній сфері, роботи органів ліцензування посередницької діяльності з працевлаштування за кордоном, до перевірок виконання ліцензійних умов.

7.7. Удосконалення системи статистичного обліку українських трудових мігрантів

Підвищення ефективності державної політики у сфері трудових міграцій потребує адекватного інформаційного забезпечення, організації дієвого моніторингу міждержавних трудових міграцій.

Він має охоплювати кілька різних інформаційних джерел, організованих на єдиній методологічній основі, з визначенням ролі і місця кожного джерела в загальній їх системі, принципів поєднання інформації, отриманої з різних джерел. Моніторинг повинен забезпечувати науковців та практиків інформацією про такі аспекти цього процесу:

- готовність працездатних громадян до здійснення трудових міграцій, умови, за яких представники різних соціально-демографічних груп наважаться на міграцію і за яких – відмовляться від неї;
- масштаби трудових міграцій, в т.ч. відмінності щодо інтенсивності трудових поїздок між регіонами та між містом і селом;
- географічні напрямки поїздок;
- соціально-демографічні характеристики трудових мігрантів;
- процедура здійснення поїздки;
- частота і тривалість зовнішньоміграційних трудових поїздок;
- розподіл українських трудових мігрантів за видами економічної діяльності в залежності від країни перебування;
- умови праці й перебування за межами України,
- самооцінка респондентами наслідків поїздок;
- рівень заробітків мігрантів в залежності від виду діяльності та країни, структура витрат, обсяги переведення коштів родичам, які залишилися в Україні, роль «міграційних грошей» у формуванні бюджетів домогосподарств;
- трудова поведінка мігрантів після повернення в Україну, проблеми адаптації мігрантів (перш за все довгострокових) до вітчизняного ринку праці.

Враховуючи уже набутий досвід, ключовим у системі моніторингу можуть бути **обстеження на засадах додаткового модулю до обстеження Держкомстату з питань економічної активності населення**. Їх (враховуючи високу вартість) доцільно проводити двічі на п'ять років (на початку кожного року, який закінчується на 1 або 6, та в середині кожного року, який закінчується на 3 або 8). Таким шляхом можна оцінити масштаби міграції, регіональні та поселенські відмінності в їх інтенсивності, отримати інформацію про міграційні наміри, напрямки поїздок, їх частоту і тривалість, соціально-демографічні характеристики мігрантів тощо.

З метою уточнення цих даних щодо сільського населення раз на п'ять років (на початку кожного року, який закінчується на 1 або 6) варто здійснювати **облік трудових мігрантів – мешканців сільської місцевості** (за зразком здійсненого Тернопільським обласним центром зайнятості).

Інформацію про рівень заробітків мігрантів в залежності від виду діяльності та країни, структуру витрат, обсяги переведення коштів родичам, які залишилися в Україні, роль «міграційних грошей» у формуванні бюджетів домогосподарств, моделі трудової поведінки мігрантів після повернення до України, можна отримати лише шляхом **соціологічних опитувань трудових мігрантів**. За умо-

ви репрезентативності та сталої періодичності (щорічно 1000 осіб), такі опитування забезпечать оперативну та деталізовану інформацію.

Остання ланка в системі моніторингу зовнішніх трудових міграцій – **опитування заробітчан в країнах-реципієнтах**. Їх варто здійснювати щорічно (з ротацією країни проведення кожен рік), вибіркова сукупність (100 осіб) має будуватися за методом снігового кому. Вони забезпечать отримання інформації про специфічні проблеми, умови праці та перебування, рівень заробітків мігрантів в даній країні (та обсяги переведення коштів), подальші наміри респондентів.

Впровадження системи регулярних обстежень дозволить сформувати надійну інформаційну базу, необхідну не лише для аналізу трудових міграцій, але й для прийняття політичних рішень щодо їх регулювання. Її створення потребуватиме узгоджених дій усіх зацікавлених відомств, координованих Державним комітетом статистики України, та організаційної і фінансової підтримки з боку Уряду.

7.8. Визначення подальших можливостей внутрішньої і міжнародної координації та співробітництва з метою забезпечення захисту працівників-мігрантів

Основоположною умовою успішного захисту прав та інтересів працівників-мігрантів є співпраця та координація на міжнародному рівні, до якої б залучалися як країни призначення, так і виходу мігрантів.

Питання допуску та статусу працівників-мігрантів держави вирішують залежно від потреб національного ринку праці, погоджуючись координувати свої дії передовсім у сфері контролю над кордонами, боротьби з нелегальною міграцією, тому особливо складно узгодити інтереси країн-донорів та країн-реципієнтів працівників-мігрантів, оскільки об'єктивно вони не співпадають.

Водночас, всі держави зацікавлені у стабільності внутрішньої та міжнародної ситуації, національній та міжнародній безпеці, повазі до основоположних прав людини, тому можливості спільних рішень у сфері забезпечення легальної та керованої трудової міграції існують. Попри всю складність їх досягнення, необхідно постійно ставити відповідні питання на міждержавних зустрічах та переговорах, як багатосторонніх, так і двосторонніх.

Пошуки нових шляхів співпраці і координації з країнами призначення українських працівників-мігрантів мають вийти на ширший обрій, ніж лише спроби підписання угод про працевлаштування. Зокрема, варто запропонувати для міждержавного обговорення такі питання як повернення мігрантів на батьківщину (у тому числі нелегальних мігрантів, але не тільки), реінтеграція репатріантів, переведення коштів та пенсій. Шляхом вирішення зазначених проблем могли б стати спільні з країнами-реципієнтами програми навчання, інвестиційні проекти в регіонах, куди мігранти повертаються, адресні кредити з боку країн працевлаштування для започаткування колишніми мігрантами малого бізнесу на батьківщині тощо.

Враховуючи небажання західних партнерів врегульовувати питання трудової міграції з України шляхом підписання міждержавних угод, необхідно піднімати ці питання при міждержавних контактах з країнами Сходу, шукати і забезпечувати для українських працівників вихід на азійський та інші ринки праці, де конкуренція не така велика, а європейські спеціалісти надзвичайно цінуються.

Міждержавні переговори – не єдина форма міжнародної координації. Відповідну роботу можна проводити також у власній державі, працюючи з посольствами та консульствами країн працевлаштування українців. Зокрема, було б бажано координувати діяльність щодо унеможливлення отримання віз для своїх

клієнтів недобросовісними посередниками і, навпаки, досягнення домовленостей щодо візової підтримки тим фірмам з працевлаштування за кордоном, які зарекомендували себе як серйозні і відповідальні організації. Ще однією формою співпраці між органами влади України та дипломатичними представництвами зарубіжних держав, у якому, очевидно, могла б бути взаємна зацікавленість, є обмін інформацією, зокрема, статистичною. Для управлінської діяльності у сфері міграції надзвичайно важливими є дані щодо кількості та видів оформлених віз, категорій громадян, які за ними звертаються, кількості відмов і т.п.

Контакти для вирішення проблем українських працівників-мігрантів варто встановлювати не лише на міждержавному рівні. Доцільно активніше використовувати можливості профспілок в країнах призначення, інших неурядових організацій, проводити з ними відповідні консультації та виробляти механізми захисту інтересів українських робітників за кордоном.

Важливим інструментом міжнародної координації є також участь у діяльності профільних міжнародних організацій, як от, МОП, МОМ та інших, а також приєднання до визнаних міжнародно-правових інструментів регулювання трудових міграцій, зокрема, конвенцій МОП.

Налагодження міжнародної співпраці, однак, потребує попередньої раціоналізації взаємовідносин між усіма суб'єктами міграційної політики всередині держави. Комплекс питань, які необхідно враховувати і вирішувати у сфері трудової міграції, надзвичайно широкий і виходить за рамки компетенції будь-якого окремого відомства. На жаль, міжвідомча координація сьогодні якщо й існує, то є надзвичайно слабкою і нерозвинутою. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми може стати відновлення і розвиток Координаційної ради з питань міграції при кабінеті міністрів України, як координаційного і консультативного органу, уповноваженого готувати та здійснювати експертизу законодавчих пропозицій, проектів угод, міграційних програм тощо, узгоджувати конкретні кроки різних відомств у відповідній сфері, а також забезпечувати моніторинг результативності міграційної політики. Одним із ключових завдань Координаційної ради мало б бути створення широкої бази даних з питань міграції, забезпечення не лише накопичення відповідної інформації, але й її використання і розповсюдження.

Низька ефективність міжвідомчих координаційних утворень, що створювалися у попередній період, свідчить, що для зведення до спільного знаменника діяльності відомств, що працюють у досить різних сферах і об'єктивно мають різні завдання та інтереси, необхідно, щоб координаційний орган спрямовувався на досить високому рівні, а його рішення мали обов'язковий характер. Для цього потрібне закріплення його функцій і повноважень в законі. Бажано також, щоб провідна роль у цьому органі належала спеціальній урядовій інституції, яка б несла відповідальність за вироблення і реалізацію міграційної політики держави в цілому, сконцентрувала більшість повноважень у відповідній сфері і була здатна забезпечити координацію діяльності інших відомств.

Адекватна координація у сфері трудової міграції повинна включати не лише координацію між урядовими установами та іншими гілками влади, але й співпрацю між суб'єктами міграційної політики різної природи, тобто місцевими органами влади, неурядовими організаціями, працедавцями, агенціями з працевлаштування за кордоном, самими мігрантами і т.д. Вони обов'язково мають бути повноцінно представлені у будь-якому координаційному утворенні у сфері міграції, а їхня думка почута і врахована.

Загальні висновки

З викладених у доповіді матеріалів випливає, що політика України у сфері трудової міграції склалася ситуативно і із значним запізненням під впливом масового стихійного працевлаштування громадян за кордоном як форми самоорганізації суспільства в умовах глибокої економічної кризи. І до сьогодні вона залишається фрагментарною, страждає на відсутність цілісності та чітко визначених концептуальних цілей та принципів.

Гарантоване Конституцією право на свободу пересування вимагає від влади створення реальних цивілізованих умов для його реалізації. Крім того, трудова міграція є одним із видів зовнішньоекономічної діяльності, за певних масштабів, які в Україні очевидно уже досягнуті, вона справляє помітний вплив на соціально-економічну ситуацію і тому потребує від держави значно більшої уваги та обов'язкового урахування при виробленні стратегії розвитку.

Внаслідок цього завдання держави полягає у створенні надійного правового поля працевлаштування за кордоном, розширення його легітимного простору засобами цілеспрямованої державної політики як на національному, так і міжнародному рівнях.

Активізація участі держави у розв'язанні міграційних питань не повинна обмежуватися лише посиленням контрольних функцій, чого, вочевидь, недостатньо. Роль пасивного спостерігача і наглядача має змінитися. Необхідним є комплексний підхід, пошуки нових шляхів і механізмів, розробка нестандартних ініціатив. Нова політика у сфері трудової міграції має розроблятися за участі всіх її суб'єктів, тобто центральних та місцевих органів влади, соціальних партнерів, неурядових організацій, самих мігрантів.