

УДК 351.84:364.442.6:331.556.4

Н. В. ФІЛІПОВА

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ У КРАЇНАХ ЄС ТА В УКРАЇНІ

*Досліджено стан соціального захисту трудових мігрантів у країнах ЄС та в Україні. Здійснено аналіз трудового законодавства та у сфері соціального захисту, який дозволяє визначити сильні та слабкі сторони правового механізму державного управління соціальним захистом трудових мігрантів.*

**Ключові слова:** трудова міграція, працівники-мігранти, працевлаштування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, міжнародний договір.

*The paper investigated condition of social protection of labor migrants in the EU and Ukraine. The analysis of labor legislation and sphere of social protection allows to define strengths and weaknesses of legal mechanism of public management of social protection of migrant workers.*

**Key words:** labor migration, social protection, migrant workers, employment, pensions, international agreement.

Сьогодні Україна та Європейський Союз тісно пов'язані міграційними процесами робочої сили. Вільне переміщення працівників у межах Співтовариства слугує рушійною силою для економічного розвитку держав-членів. Проте країни ЄС, які зіткнулися з проблемою скорочення та поступового старіння населення, потребують залучення молоді робочої сили. Разом з тим самі працівники-мігранти мають можливість отримати більш високу зарплатню у відносно багатших країнах.

Згідно зі статистикою Світового банку “Міграція та грошові перекази”, опублікованого наприкінці 2010 р., 6,6 млн українців перебувають за кордоном, що становить майже 15 % населення країни сьогодні. Однак, за даними Міжнародної організації праці, близько третини трудових мігрантів не підпадає під державний контроль. Очевидно, що заробітчанами доводиться виконувати переважно тяжку, некваліфіковану роботу. Часто соціально-побутові умови, тривалість робочого часу та умови праці не відповідають нормативам, установленим законодавством приймаючої країни. За таких обставин необхідність забезпечення дотримання прав працівників-мігрантів та їх соціального захисту відповідає сучасним потребам суспільства й держави, що й актуалізує проведення дослідження стану соціального захисту трудових мігрантів в Україні та ЄС.

Різним аспектам трудової міграції присвячено достатньо багато робіт вітчизняних і зарубіжних науковців. Так, нормативно-правові та соціально-економічні аспекти регулювання міграційних процесів досліджували І. Гнибіденко, М. Жулинський, Е. Лібанова, О. Малиновська, О. Позняк.

Проблеми міждержавних переміщень робочої сили висвітили М. Тодаро, Ф. Лібо, І. Лаурі, Л. Рибаківський, Т. Куценко, Ж. Зайончковська та ін.

І хоч сьогодні в Україні ведеться активна робота з розробки соціальної політики, яка б відповідала сучасним реаліям, необхідно вирішити ще ряд проблем правового та соціально-економічного характеру для подальшого вдосконалення механізмів державного управління соціальним захистом працівників-мігрантів. Це й актуалізує подальше вивчення питання в цьому напрямку.

Мета статті – користуючись законодавчою базою країн ЄС та України, порівняти та визначити сильні та слабкі сторони правового механізму державним захистом трудових мігрантів.

На сьогодні Україна є однією з найбільших країн-донорів робочої сили в Європі. Рівень життя населення суттєво відстає від європейських стандартів. Значний розрив у рівнях оплати праці в Україні та зарубіжних країнах спонукає українських громадян шукати роботу за кордоном.

Питання трудової діяльності іноземців, соціального захисту працівників-мігрантів, умов їх праці в країнах Євросоюзу регламентуються рядом спеціальних законодавчих актів, а саме:

- в Австрії – законом “Про зайнятість іноземців” (1975 р.);
- в Італії – законом “Про імміграцію” (№ 40/1998);
- в Іспанії – законом “Про права і свободи іноземців в Іспанії та їх соціальну інтеграцію” (2000 р.);
- у Нідерландах – Конституцією країни, законами “Про працевлаштування іноземців”, “Про статус іноземців” та іншими нормативними документами відомчого характеру;
- у Німеччині – законом “Про сприяння працевлаштуванню та професійній освіті” та постановою “Про порядок видачі дозволів на роботу особам без німецького громадянства для роботи за наймом”;
- у Швеції, Данії та Фінляндії працевлаштування іноземців регулюється положеннями законів “Про іноземців”;
- у Польщі – законом Республіки Польща “Про працевлаштування та запобігання безробіттю” та постановою Міністра праці і соціальної політики від 17 серпня 1993 р.;
- у Болгарії – законами “Про іноземних громадян в РБ”, “Про захист при безробітті та про сприяння зайнятості”, постановою “Про порядок та умови надання дозволу на працевлаштування в Болгарії іноземним громадянам”;
- у Румунії – законом “Про дозвіл на працю” та рішенням уряду Румунії “Про затвердження методологічних норм видачі та анулювання дозволу на працю”;
- у Республіці Словенія – законами “Про регулювання трудових відносин”, “Про працевлаштування іноземців”, “Про участь робочих в управлінні”, “Про іноземців”;
- у Латвії – законом “Про набуття громадянства Республіки Латвія іноземними громадянами і особами без громадянства”, порядком оформлення та реєстрації іноземців в органах внутрішніх справ Латвії;

– у Литві – законом Литовської Республіки “Про правовий статус іноземців” зі змінами та доповненнями;

– у Туреччині право іноземців на роботу закріплено в Конституції Туреччини, регулюється законами: “Про паспорти”, “Про проживання та пересування іноземців в Туреччині”, “Про ремесла та послуги, які на території Туреччини є прерогативою турецьких громадян”, а також - “Інструкцією щодо залучення іноземних працівників та представників мистецьких професій до роботи у ліцензійних туристичних підприємствах”.

Працевлаштування іноземних громадян в Угорщині відбувається згідно дозволу для працевлаштування, яке надається згідно розпорядження міністра праці Угорської Республіки від 1991 р. за № 7/1991 (X.17) [1].

Порівнюючи законодавство європейських країн у сфері працевлаштування та соціального захисту іноземних громадян, можна визначити як спільні риси, так і суттєві відмінності.

Для більшості країн важливою передумовою для працевлаштування є, зокрема, отримання до в'їзду в країну дозволу на працевлаштування. Надання дозволу на роботу належить до компетенції відомств з питань праці. Для надання такого дозволу, як правило, вимагається підтвердження від служби зайнятості відповідної країни про відсутність або незначну кількість громадян, які могли б працювати на конкретному робочому місці, наявність страхового забезпечення та інших необхідних документів від іноземного роботодавця. У більшості випадків дозволу на роботу видаються в рамках визначених квот терміном, щонайменше, на один рік, якщо немає підстав для їх видачі на коротший термін (виключення складає Німеччина, де дозвіл на роботу надається не більше як на три місяці та Румунія – шість місяців).

Обов'язковою умовою для здійснення трудової діяльності є укладання контракту (трудової угоди) з працедавцем. Трудовий договір (контракт) повинен містити основні реквізити працедавця та працівника, професійні вимоги до працівника, відомості про характер роботи, умови праці та її оплати, відрахування з неї, тривалість робочого часу та часу відпочинку, умови проживання та плати за житло, а також термін дії трудового договору, умови його розірвання, порядок покриття дорожніх витрат. Із підписанням трудового договору (контракту) працівник бере на себе зобов'язання не перебувати на території держави працевлаштування довше терміну, на який він одержав дозвіл, та не шукати іншої роботи, крім тієї, яка передбачена дозволом. Після закінчення дії трудового договору (контракту) працедавець у трудовій книжці працівника робить відповідний запис і видає довідку про заробітну плату за період роботи помісячно.

Законодавством країн передбачається відповідальність за нелегальне працевлаштування, яку несе як працедавець, так і працівник та включає санкції за таке правопорушення від штрафу до позбавлення волі. А для трудового мігранта – й депортацію. Після влаштування на роботу різниця у правовому статусі громадян та іноземців майже не помічається. Іноземці, які отримали дозволи, користуються такими ж обов'язками та правом на захист своїх інтересів у трудовій сфері та соціальному захисті, як і громадяни приймаючої країни.

Дискримінація на основі релігії, віросповідання, політичних переконань, раси, статі чи за будь-яких інших політичних підстав забороняється законодавством.

За захистом своїх інтересів іноземці мають право звернутися до консульської установи своєї держави або до суду. При цьому варто також зазначити, що правовий захист за кордоном громадянина України може бути забезпечений тільки в межах законодавства країни перебування.

Крім того, відповідно до законодавства країн, іноземці підлягають обов'язковому соціальному страхуванню. У разі тимчасової втрати працездатності їм виплачуються встановлені законом суми із відповідних фондів. Внески до таких фондів здійснюються працедавцем.

Питання соціального захисту трудових мігрантів знайшло своє відображення і в українському законодавстві, яке розглянемо більш докладно.

Насамперед, статус іноземців в Україні регулюється Законом України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 22.09.2011 р. [7]. Положення цього закону надають іноземцям та особам без громадянства ті самі права та свободи, якими користуються громадяни України (ст. 3).

Суттєва відмінність нового Закону полягає в тому, що в Законі України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" від 4 лютого 1994 р. (втратив чинність) чітко регламентувалось право іноземців на соціальний захист, зокрема, на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги. Крім того, йшлося про можливість врахування стажу роботи за кордоном при призначенні пенсії (ст. 11). Варто зазначити, що з відміною цього положення питання обрахування закордонного стажу громадян не йдеться тепер у жодному із законів [Там же].

Відповідно до чинного законодавства України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, мають право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. А ті громадяни України, які працюють за межами території України та не застраховані в системі соціального страхування країни, в якій вони перебувають, мають право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням в Україні за умови сплати страхових внесків, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України" (ст. 7) [2].

Основами законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначаються види загальнообов'язкового державного соціального страхування:

- пенсійне страхування;
- страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням;
- медичне страхування;
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття;
- інші види страхування, передбачені законами України.

В Україні кожен вид соціального захисту регулюється окремим спеціальним актом. Але 08.07.2010 р. в Україні набув чинності Закон України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”, яким було визначено правові та організаційні засади, що значно спростили забезпечення збору та обліку внеску на соціальне страхування.

Відповідно до положень цього закону, громадяни України, які працюють за межами України, мають право на добровільну сплату єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності і витратами, зумовленими похованням, та пенсійне страхування [6].

Варто зазначити, що не в усіх законодавчих актах чітко прописані права іноземців на захист. Так, у ст. 3 Закону України “Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім’ям” зазначається, що “Право на державну соціальну допомогу мають малозабезпечені сім’ї, які постійно проживають на території України” [4]. Як бачимо, у статті не згадуються права іноземців та осіб без громадянства, тому зазначені категорії осіб можуть мати проблеми в реалізації свого права на одержання такого виду допомоги.

Питання участі іноземців і осіб без громадянства в системі пенсійного забезпечення України й участі громадян України в іноземних пенсійних системах регулюються Законом України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, іншими нормативно-правовими актами та міжнародними договорами (угодами), що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України. При цьому, у згаданому Законі надається перевага в застосуванні положень міжнародних договорів у разі, якщо у них встановлені інші норми, ніж ті, що передбачені українським законодавством (ст. 4) [5].

За роки незалежності Україна уклала низку Угод щодо працевлаштування і соціального захисту громадян з Урядами інших держав, а саме: Російської Федерації (14 січня 1993 р.), Республікою Молдова (12 грудня 1993 р.), Республікою Польща (16 лютого 1994 р.), Литовською Республікою (28 березня 1995 р.), Республікою Білорусь (17 червня 1995 р.), Республікою Вірменія (17 червня 1995 р.), Латвійською Республікою (21 листопада 1995 р.), Чеською Республікою (21 березня 1996 р.), Соціалістичною Республікою В’єтнам (8 квітня 1996 р.), Словацькою Республікою (6 грудня 2000 р.), Португальською Республікою (7 липня 2009 р.), Королівством Іспанія (7 жовтня 1996 р.), Республікою Болгарія (4 вересня 2001 р.), Естонською Республікою (2 листопада 2011 р.). Також укладено Угоди щодо співробітництва в галузі трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів (в рамках СНД, 15 квітня 1994 р.), з незаконною міграцією (в рамках СНД, 6 березня 1998 р., ратифіковані Законом України від 17 березня 1999 р.) тощо.

На сьогодні Україною укладено міжнародні договори (угоди) з питань пенсійного забезпечення з 21 країною, із них з 14 – за територіальним принципом (тобто пенсія призначається відповідно до законодавства Сторони, на території якої ця особа проживає і звернулась за призначенням пенсії, при цьому стаж роботи, набутий на території іншої Договірної Сторони, зараховується до

трудового стажу), з сімома – за пропорційним принципом (тобто кожна з Договірних Сторін призначає пенсію за стаж роботи, набутий на її території).

Крім того, ведеться підготовча робота щодо укладення договорів з питань пенсійного забезпечення з 10 державами, з трьома державами – з питань працевлаштування.

Відповідно до законодавства, іноземні громадяни, які постійно проживають або працюють на території України, та громадяни України, які постійно проживають або працюють на території інших держав, підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню, мають право на добровільну участь у солідарній або в накопичувальній системі пенсійного страхування, а також – право на отримання пенсійних виплат та соціальних послуг. Однак унаслідок складності оформлення документів, ці громадяни фактично не беруть участі у пенсійній системі і періоди їх роботи за кордоном не можуть враховуватися при обчисленні їх пенсій в Україні. На теперішній час правом на добровільну участь у пенсійній системі на сьогоднішній день скористалась лише незначна кількість громадян.

Це означає, що, з одного боку, вони позбавлені пенсійних прав, а з іншого – Пенсійний фонд України недоотримує внески на пенсійне страхування. Разом з тим у Законі України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” не передбачено механізму врахування стажу роботи за кордоном для громадян України та для іноземців. Тому з метою врегулювання зазначених питань Пенсійним фондом України розроблено Порядок добровільної участі у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за спрощеною процедурою громадян України, які працюють за межами України, який затверджено постановою правління Пенсійного фонду № 10-1 від 10.03.2009 р., та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06.04.2009 р. № 313/16329 [3].

Даний Порядок визначає механізм добровільної участі в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і поширюється на громадян України, які працюють за її межами, досягли 16-річного віку та не належать до осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до законодавства України або пенсійному страхуванню відповідно до міжнародних договорів. За умови сплати страхових внесків, відповідно до цього Порядку, період добровільної участі у пенсійному страхуванні зараховується до страхового стажу. Тим особам, які беруть добровільну участь в пенсійному страхуванні, пенсії призначаються відповідно до Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування”.

Порядком, зокрема, передбачається, що громадянин може укласти договір про добровільну участь у системі пенсійного страхування через мережу інтернет, не залишаючи країни, в якій він працює.

Добровільну участь у пенсійному страхуванні за спрощеною процедурою приймають громадяни України, які працюють за її межами, досягли 16-річного віку, не належать до кола осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню відповідно до законодавства України або пенсійному страхуванню відповідно до міжнародних договорів (угод), не є пенсіонерами.

Для прийняття добровільної участі в пенсійному страхуванні особа повинна інформувати органи Пенсійного фонду за місцем проживання або Пенсійний фонд України про своє бажання. При цьому самостійно визначити розміри страхових внесків на тих умовах, що вони становитимуть суму не менше мінімального та не більше максимального страхового внеску.

Сплата страхових внесків здійснюється шляхом перерахування коштів на окремі рахунки Пенсійного фонду. При цьому облік сплачених в іноземній валюті страхових внесків та внесення відомостей до системи персоніфікованого обліку здійснюються у гривнях за курсом Національного банку України на момент продажу коштів в іноземній валюті.

Стосовно виплати пенсій особам, які мають намір виїхати на постійне місце проживання за кордон, то за ст. 51 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” передбачається одноразова виплата пенсії строком за шість місяців наперед, яка сплачується за заявою пенсіонера перед від’їздом. Наступна виплата пенсії під час перебування за кордоном виплачується відповідно до укладених міжнародних договорів України. Як свідчить світовий досвід, у більшості країн світу, за відсутності міждержавних договорів у сфері соціального захисту мігрантів пенсійного віку, прийнято забезпечувати означену категорію осіб пенсійними виплатами на рівні мінімальних стандартів соціального захисту країн нового місця проживання. Така ж практика застосовується і в Україні. Однак аналіз міжнародних договорів показує, що наявність останніх не завжди гарантуватиме пенсійне забезпечення для осіб, які проживають на території іншої держави. Так, наприклад, “Угода про взаємне переведення пенсій особам, які мають право на пенсійне забезпечення та проживають на території України і Республіки Польща”, укладена між польською Державною страховою компанією (ДСК, пол. ZUS) та Пенсійним фондом України (ПФУ) 19.05.1993 р., регулює переведення пенсій тим особам, переселення яких на постійне проживання на територію іншої сторони відбулося не пізніше, як 31 грудня 1991 р. [8]. Слід зазначити, що на сьогодні таких людей дуже мало, адже договір стосується лише тих пенсіонерів, які прибули до Польщі чи України на постійне проживання до 1992 р. Щоб врегулювати питання пенсійного переказу для тих громадян України (Польщі), які переселилися на постійне місце проживання на територію Польщі (України) після 1991 р., потрібно підписати наступну угоду подібного характеру. Поки що громадянам України, які проживають у Польщі, переказується лише один вид пенсії – це пенсія з інвалідності внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання.

Кожна договірна сторона гарантує трудящим-мігрантам режим, не менш сприяючий, ніж режим, що надається їй власним громадянам у питаннях судочинства. Трудящі-мігранти мають право на тих самих умовах, що і громадяни країни перебування, на всебічний правовий та судовий захист їхньої особистості та їхнього майна, а також їхніх прав й інтересів; зокрема, так само, як і громадяни, вони мають право на звернення в компетентні суди та адміністративні органи відповідно до законодавства приймаючої держави, а також право на отримання допомоги з боку будь-якої особи на їхній вибір, яка має право надавати таку допомогу згідно із законодавством цієї держави. Кожна Договірна Сторона повинна

надавати трудящим-мігрантам правову допомогу на таких самих умовах, як і власним громадянам, а у випадку цивільного чи кримінального судочинства – можливість отримання допомоги усного перекладача, якщо вони не розуміють мову, що використовується у суді, або не розмовляють нею.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна зробити висновки, що як і державами ЄС, так і Україною прийняті законодавчі акти, які всебічно охоплюють проблему соціального захисту громадян власної країни, а також іноземців та осіб без громадянства. Однак є потреба вкотре досконало переглянути окремі законодавчі акти, які регулюють призначення та виплату окремих видів допомог. Насамперед необхідно більш чітко закріпити права іноземних громадян на соціальний захист у Законі України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства”.

Як зазначалось, кожний із видів соціального захисту регламентується окремим Законом. Зважаючи на те, що Україна обрала курс на європейську інтеграцію, є необхідність приведення законодавчої бази відповідно до вимог Європейської соціальної хартії. А отже, для приведення законодавства у відповідність до вимог Хартії необхідно в кожному законодавчому акті чітко визначити правовий статус мігрантів, передусім передбачити право трудівників-мігрантів на соціальну допомогу у зв'язку з малозабезпеченістю.

#### Література:

1. Огляд законодавства іноземних країн у сфері працевлаштування / Заграниця. – 2009. – № 11 (64). – Режим доступу : <http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=64&idart=6418>.
2. Основи законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 6. – С. 72.
3. Порядок добровільної участі у солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування за спрощеною процедурою громадян України, які працюють за межами України від 21.04.2009 р. // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 27. – С. 89.
4. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям : Закон України від 14.07.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 26. – С. 1.
5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 14.08.2003 р. // Уряд. кур'єр. – 2003. – 14 серп. – № 150.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. // Голос України. – 2010. – 15 вересня. – № 171.
7. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України 22.09.2011 р. // Голос України. – 2011. – 25 жовтня. – № 199.
8. Угода про взаємне переведення пенсій особам, які мають право на пенсійне забезпечення та проживають на території України і Республіки Польща : Міжнародний договір від 03.05.2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 16. – С. 402.

*Надійшла до редколегії 28.12.2012 р.*