

УДК 343.35:352.54:314.74

Н. Філіпова

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

На основі аналізу законодавства зарубіжних країн та діючих міжнародних угод досліджено світовий досвід правового механізму державного управління соціального захисту трудових мігрантів. Розглянуто правову систему України у сфері регулювання міграційних процесів та соціального захисту трудових мігрантів.

Ключові слова: механізм державного управління, трудова міграція, соціальний захист, трудові мігранти, працівники-мігранти.

Сучасні соціально-економічні трансформації, які відбуваються на тлі глобалізації економічного життя, призвели до формування міжнародного ринку праці, оскільки одним із найпопулярніших шляхів вирішення матеріальних проблем численних сімей стала трудова міграція. Від часу появи трудової міграції уряди країн зіштовхнулись із проблемами, які пояснювались відсутністю правового врегулювання статусу працівників-мігрантів. Як наслідок, громадяни, які здійснювали трудову діяльність поза межами своєї країни, були позбавлені можливості звертатись щодо захисту своїх прав. За офіційними даними, на сьогодні у світі знаходиться 121 млн трудових мігрантів. Міжнародна організація праці (далі – МОП) володіє інформацією стосовно проблем, із якими зіштовхуються трудові мігранти: обмеження щодо умов та розміру оплати праці, соціального захисту, потерпання від дискримінації і ксенофобії, соціальної ізоляції. Це пояснюється тим, що процеси переміщення робочої сили часто супроводжуються нелегальним перетином державних кордонів та працевлаштуванням без укладання відповідних договорів із працедавцями. Ці та інші негативні явища формують коло теоретичних та практичних проблем, вирішення яких потребує наукового підходу.

Серед вітчизняних науковців, які присвятили свої праці комплексному дослідженню трудової міграції та захисту прав трудових мігрантів, необхідно відзначити Е. Лібанову, О. Малиновську, О. Пелех, О. Хомру, Б. Юськіва. Водночас дослідженню правових механізмів державного управління соціальним захистом трудових мігрантів на міжнародному рівні приділялось дещо менше уваги. Такий стан речей актуалізує потребу подальшого вивчення цього питання.

У багатьох розвинутих країнах накопичений певний досвід у сфері соціального захисту трудових мігрантів, який може бути корисним для України в процесі вироблення власної політики.

Метою статті є аналіз європейського законодавства, діючих міжурядових угод, зокрема й укладених Україною у рамках міжнародного співробітництва у сфері міграції та соціального захисту трудових мігрантів.

Враховуючи те, що Україна обрала курс на інтеграцію до Європейського Союзу (далі – ЄС), для держави на сьогодні важливо досягти європейських стандартів у сфері соціального захисту та дотримання прав людини і громадянина та їх захисту. Ці завдання нерозривно пов'язані із вивченням досвіду європейських країн, розробкою ефективного

власного законодавства та розвитком міжнародного співробітництва України у сфері міграції та соціального захисту.

Положеннями “Договору про заснування Європейської Спільноти” визнається громадянство ЄС кожному, хто є громадянином однієї з держав-членів. Іншими положеннями цього договору, а також “Хартією Співтовариства про основні соціальні права працівників” громадянам надається право вільного пересування та здійснення трудової діяльності в межах країн Європейського Союзу. За цього передбачається дотримання принципу “рівного ставлення щодо прийняття на роботу, умов праці і соціального захисту в країні перебування” [1]. Однак, враховуючи відмінності національних законодавств країн Європи, міждержавне переміщення працівників може призвести до певних втрат соціальних гарантій, порівняно з тими, які громадяни мали у своїй країні. Тому Співтовариством застосовуються заходи задля координації дій у сфері соціального захисту, які ґрунтуються на основних принципах:

- недопущення погіршення становища громадян;
- недопущення національної дискримінації працівників-мігрантів;
- прозорість інформації;
- взаємозалік страхових періодів;
- недопустимість виплати особі однакових видів допомоги у різних країнах;
- забезпечення соціального захисту особи незалежно від її місця проживання.

Зважаючи на проголошену Хартією обов’язковість забезпечення кожному працівнику соціальних гарантій, системи соціального захисту європейських країн повинні бути адаптованими задля дотримання зазначених принципів. Зокрема, Рада Європейських Співтовариств у “Рекомендаціях про зближення цілей і політик у сфері соціального захисту” 1992 р. наголошує, що досягнення визначених цілей забезпечить максимально ефективно державне управління системами соціального захисту. Діяльність кожної держави має бути спрямована на створення власної системи, яка б не суперечила системам соціального захисту інших держав-членів Співтовариства. Тому європейське законодавство щодо соціального захисту створюється насамперед з метою координації порядку забезпечення соціального захисту громадян [2].

Міжнародна інтеграція та бажання покращити соціальні умови працівників сприяли створенню міжнародних інституцій, завданням яких було вироблення єдиних міжнародних стандартів у сфері трудових відносин, застосування яких створює значну відмінність у ставленні до працівників, включаючи трудових мігрантів. На сьогодні у рамках Організації Об’єднаних Націй (далі – ООН) діє значна кількість установ, організацій та спілок, які переймаються проблемами трудової міграції як явища, та захисту прав самих заробітчан. Так, Комісія ООН із народонаселення володіє у своєму розпорядженні відповідним фондом, частина якого використовується на субсидування національних програм у сфері міграції населення. Діяльність МОП спрямована на регулювання переміщення трудових ресурсів. Ряд міжнародних договорів, прийнятих Всесвітньою організацією охорони здоров’я (далі – ВООЗ), містить спеціальні норми, які стосуються фізичного стану трудящих-мігрантів. У конвенціях Організації Об’єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (далі – ЮНЕСКО) є положення, спрямовані на поліпшення освіти трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Зростає роль Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ), мета якої полягає у забезпеченні впорядкованої і планової міжнародної міграції, її організації, обміні досвідом та інформацією з зазначених питань. У Західній

Європі діяльністю, пов'язаною із забезпеченням та захистом прав трудящих-мігрантів займається Міжурядовий комітет з питань міграції [3].

Механізм реалізації законної трудової міграції переважно регулюється двосторонніми міждержавними угодами, у яких визначається чисельність мігрантів, у ряді випадків – їх вік, стать, професія, стан здоров'я тощо. На сьогодні уже напрацьовані складові сучасної справедливої політики, які слугують основою для розроблення і впровадження політики трудової міграції. Головною вимогою для отримання права на здійснення трудової діяльності іноземними громадянами на території більшості країн є наявність дозволу на роботу, який надається у встановленому законодавством країни перебування порядку. За цього, деякі європейські країни уможливають працевлаштування іноземців лише за умови відсутності необхідної робочої сили серед своїх громадян. Таке положення дозволяє захистити внутрішній ринок праці. Ті особи, які здійснюють трудову діяльність, не маючи дозволу на роботу, передбаченого законодавством країни перебування, вважаються нелегальними мігрантами. Законодавством передбачається відповідальність роботодавців, за працевлаштування іноземців без відповідного дозволу, або без оформлення контракту. Таке правопорушення призводить до застосування різних санкцій: від накладення штрафу до позбавлення волі як роботодавця, так і працівника (Кіпр) [4].

Уряд кожної країни самостійно визначає напрямки і цілі міграційної політики. Однак за цього повинні враховуватись вимоги міжнародних конвенцій. Певні правові норми і стандарти визначені у Комплексному підході МОП до регулювання трудової міграції (2005 р.). Цей документ був розроблений комітетом експертів, що представляли урядову сторону, роботодавців та профспілки. У ньому визначені принципи і рекомендації щодо застосування правового підходу до регулювання трудової міграції, обов'язкові для дотримання державами-членами МОП, які ратифікували конвенції [5].

Справедливе ставлення до всіх трудових мігрантів вимагає підходу на основі дотримання прав людини відповідно до чинних міжнародних трудових стандартів та принципів МОП, які визнають потреби ринку праці і водночас суверенне право всіх націй на розроблення власної міграційної політики. Як частину більш широкомасштабних зобов'язань щодо сприяння гідній праці, МОП та її партнери визнали важливість максимізації користі для всіх, що може відбутися у результаті підтримки політики, яка надає пріоритет економічному зростанню та зайнятості; сприяння урегульованій трудовій міграції; сприяння ширшому застосуванню міжнародних трудових стандартів, зокрема ратифікації та застосуванню конвенцій № 97 “Про працівників-мігрантів” (переглянута) 1949 р. і № 143 “Про працівників-мігрантів” (додаткові положення) 1975 р.

Зокрема, у Конвенції МОП № 143 “Про працівників-мігрантів” (додаткові положення) 1975 р. наголошується на необхідності боротися із зловживаннями у сфері міграції і дотримуватися базових прав людини стосовно всіх працівників-мігрантів. Але забезпечення соціального захисту, інших прав та свобод нарівні з громадянами країни гарантуються лише тим працівникам-мігрантам та членам їхніх сімей, які перебувають на території країни на законних підставах [6]. Прийнята одночасно Рекомендація МОП № 151 “Про працівників-мігрантів” гарантує право на участь у заходах активної політики зайнятості, належні умови праці та життя, включаючи заходи з безпеки праці, надання житла, соціальної допомоги, доступ до освіти та охорони здоров'я [7]. Крім того, цей документ надає ряд соціальних гарантій у разі виїзду працівника-мігранта, незалежно від того, чи було легалізовано його перебування на території країни працевлаштування.

Це положення діє за умови укладання двосторонніх або багатосторонніх угод у галузі соціального забезпечення з метою захисту прав мігрантів. Необхідно зазначити, що країни, які ратифікували міжнародні конвенції, визнають пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством. Це має важливе значення як для самої країни з точки зору її інтеграції у світове співтовариство, так і для мігрантів, чії права за кордоном істотно розширюються і мають потребу в захисті. Однак було б доцільно зазначити, що Україна не ратифікувала цю Конвенцію.

Окремо постає питання щодо врегулювання пенсійних прав осіб, які працюють за межами країни. У більшості країн питання пенсійного забезпечення регулюються міждержавними договорами про співробітництво у сфері соціального захисту. У разі відсутності таких домовленостей у низці розвинених країн прийнято забезпечувати означену категорію осіб пенсійними виплатами на рівні мінімальних стандартів соціального захисту країн нового місця проживання.

Україна як суб'єкт міжнародного права, учасниця міжнародних договорів, також стає суб'єктом регулювання трудової міграції. Проте з аналізу чинного законодавства країни та кількості ратифікованих нею Конвенцій стає зрозумілим, що вона суттєво відстала від механізму регулювання цього питання на міжнародному рівні [8]. Україна є членом МОП із 1954 р. внаслідок ратифікації її Статуту. Співпраця між Україною та Міжнародною організацією праці базується на Програмі гідної праці в Україні, що впроваджується з березня 2006 р. До Програми увійшли всі поточні проекти, які здійснює МОП у співпраці з Мінпраці, профспілками та організаціями роботодавців й іншими неурядовими, громадськими організаціями, які базуються на трьох основних пріоритетах: поглиблення демократизації через соціальний діалог; сприяння зайнятості; та гармонізація національного законодавства з міжнародними трудовими стандартами МОП та Європейськими нормами [9].

В умовах інтеграції України до міжнародного, зокрема європейського, співтовариства важливим видається врахування принципів права у галузі соціального захисту, встановлених міжнародними актами (угодами). Для того, щоб норми міжнародних угод мали змогу впливати на умови забезпечення соціального захисту, необхідно, щоб держава вжила відповідних заходів законодавчого спрямування, засвідчивши свою згоду на чинність тієї чи іншої угоди на її території. Міжнародні договори й угоди, які не отримали відповідної ратифікації, не можуть бути використані в процесі правового регулювання. Більше того, відповідно до ч. 2 ст. 8 Основного Закону, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції. Міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства (ч. 1 ст. 9 Конституції України) [10]. Ст. 8 Кодексу законів про працю передбачається застосування правил міжнародного договору, або угоди, в яких бере участь Україна, в разі, якщо в них встановлені інші правила, що їх містить законодавство України.

Частиною правової системи України є міжнародні договори, укладені Українською РСР до проголошення незалежності України, стосовно яких Україна як держава-наступниця УРСР продовжує здійснювати міжнародні права та обов'язки. Україна також є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам України. До ратифікованих міжнародних актів належать низка конвенцій Міжнародної організації праці,

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, ухвалена Радою Європи та ратифікована Україною. Окрім того, Україна підписала Європейську соціальну хартію, яку ще належить ратифікувати. Зазначені акти, серед іншого, містять і принципи у сфері соціального захисту. Україна є стороною Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, Протоколу до зазначеної Угоди, який регулює процеси прикордонної міграції в рамках СНД. У 2008 р. в рамках Саміту голів урядів країн-членів СНД підписано Конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей держав-учасниць СНД. Означена Конвенція визначатиме основні права трудових мігрантів держав-учасниць СНД. На сьогодні Україною підписані двосторонні міждержавні та міжурядові угоди про працевлаштування з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, В'єтнамом, Латвією, Литвою, Лівією, Молдовою, Росією, Словаччиною; щодо соціального забезпечення – з Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією (як правонаступниця СРСР – з Монголією, Румунією та Угорською Республікою). Крім того, Україна є учасницею одинадцяти багатосторонніх міждержавних договорів у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян України в рамках СНД, а також вісімнадцяти дво- та багатосторонніх міжнародних документів у сфері пенсійного забезпечення (з Азербайджаном, Грузією, Республікою Білорусь, Російською Федерацією, Республікою Казахстан, Республікою Молдова, Литвою, Республікою Польща, в рамках СНД та ООН). Переважно за змістом угоди про працевлаштування ідентичні та мають більш узагальнений спрямування. Як правило ними обумовлюється відповідальність приймаючої сторони з питань відшкодування збитків, заподіяних працівнику внаслідок виробничої травми та професійного захворювання. Інші види соціального забезпечення у більшості випадків регулюються національним законодавством та міжнародними угодами з цих питань. Угоди, підписані за останні 10 років вже більш чітко визначають механізми працевлаштування [11]. У контексті опрацювання питань захисту прав та інтересів громадян України за кордоном удосконалюються механізми імплементації нині чинних угод про працевлаштування з Португалією та Польщею, триває переговорний процес стосовно проекту Угоди “Про врегулювання та впорядкування трудових міграційних потоків” з Королівством Іспанія, готуються зміни до чинної Угоди про гарантії прав громадян держав-учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення. Найближчим часом планується розпочати роботу над українсько-італійською угодою про співробітництво у галузі працевлаштування [12]. Така мета передбачає, що сторони візьмуть на себе ряд зобов'язань, а саме: прийняття національної політики, яка проголошує рівне ставлення до трудових мігрантів і національних працівників згідно з національним законодавством, а також доступ до соціального забезпечення; боротьбу з експлуатацією, яка часто має місце по відношенню до мігрантів із нерегульованим статусом; забезпечення основних прав людини для всіх трудових мігрантів. Очевидно, що тісне співробітництво між державами-членами МОП та соціальними партнерами може сприяти підвищенню ефективності систем захисту трудових мігрантів [13].

Однак громадяни, маючи намір виїхати за кордон, й досі не переймаються законністю свого працевлаштування, оскільки їх більше турбує питання подальшого розміщення зароблених коштів та пенсійне забезпечення після повернення на

батьківщину. Тому набагато важливішими вбачаються для забезпечення конкретних потреб людей угоди про пенсійне та соціальне забезпечення.

На сьогодні Україною укладено міжнародні договори з питань пенсійного забезпечення з 21 країною. Підписані Україною угоди з цих питань потрібно розділити на дві групи: угоди, у яких застосовується територіальний принцип соціального забезпечення (з 14 країнами) та угоди, укладені за принципом пропорційності (з 7 країнами) [14].

Територіальний принцип, за яким соціальне забезпечення особи здійснюється відповідно до законодавства та за кошти тієї держави, де вона на даний час проживає. При цьому стаж роботи, набутий на території іншої договірної сторони, зараховується до трудового стажу.

За пропорційним принципом кожна країна несе відповідальність за свою частину страхових зобов'язань. Такі угоди передбачають взаємне зарахування страхового стажу та здійснення виплат у межах пенсійного страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві, страхування з тимчасової втрати працездатності, страхування на випадок безробіття тощо [15].

Однак внаслідок складності оформлення документів працівники-мігранти фактично не беруть участі у пенсійній системі і періоди їх роботи за кордоном не можуть враховуватися при обчисленні їх пенсій в Україні. А це означає, що вони фактично позбавлені пенсійних прав.

З цією метою 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.

Добровільну участь у пенсійному страхуванні за спрощеною процедурою можуть приймати громадяни України, які працюють за її межами. Порядком, зокрема, передбачається, що громадянин, не залишаючи країни, в якій він працює, може укласти договір про добровільну участь у системі пенсійного страхування. За цього надається право самостійно визначати порядок сплати та величину внеску, що не може бути меншим мінімального.

Однак на сьогодні лише незначна частка трудових мігрантів скористалась своїм правом на добровільне пенсійне страхування. Такий стан пояснюється високим рівнем недовіри громадян до фінансових інститутів держави. Громадяни не вважають за потрібне перераховувати великі суми на рахунки Пенсійного фонду задля отримання гідної пенсії. А витратити кошти на сплату незначних внесків задля отримання мінімальної пенсії немає потреби. Оскільки Українське законодавство гарантує призначення мінімальної пенсії у будь-якому разі.

Отже, підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що забезпечення прав трудових мігрантів є одним із пріоритетних курсів зовнішньої політики будь-якої держави. За роки незалежності в Україні прийнято ряд законів, спрямованих на регулювання міграційних процесів, проте проблемам регулювання зовнішніх трудових міграцій не приділяється належна увага на державному рівні. Найбільше проблем у питанні захисту прав людини та соціального захисту трудових мігрантів створює їх нелегальний статус. Тому перед міжнародною спільнотою та державними органами стоїть завдання взяття міграційних процесів під контроль. Аналіз співпраці України з МОП свідчить, що членство нашої країни у цій міжнародній організації є виправданим у політичному плані і рентабельним з погляду економічної віддачі.

Подальше поглиблення співробітництва з МОП є актуальним і корисним для України в процесі її соціально-економічного розвитку. На сьогодні для України надзвичайно проблемним питанням є нелегальний характер трудової міграції, що, практично, унеможливує здійснення повноцінного захисту прав заробітчан, а також “взьєка географія” угод у сфері соціального захисту трудових мігрантів. Тому для вирішення цих проблем необхідно вести активну діяльність щодо укладання відповідних двосторонніх угод не лише з країнами, приймаючими трудові ресурси, а й країнами – донорами.

Література

1. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: акти європейського права із соціальних питань [Текст]. — К. : Парламентське видавництво, 2005. — С. 543.
2. Рекомендація Ради про зближення цілей і політик у сфері соціального захисту: акти європейського права із соціальних питань [Текст]. — К. : Парламентське видавництво, 2005. — С. 543.
3. Регламентация трудової міграції на міжнародному рівні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.Grandars.ru>.
4. Огляд законодавства іноземних країн у сфері працевлаштування // Заграница [Електронний ресурс]. — № 11(64). — Режим доступу : <http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=64&idart=6418>.
5. Комплексний підхід МОП до регулювання трудової міграції [Електронний ресурс] / Міжнародне бюро праці (Женева, 2005). — Режим доступу : http://www.ilo.org.ua/DocLib/%D0%9F%D1%83%D0%B1%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97/ILO%20Multilateral%20framework_2006.pdf.
6. Конвенція № 143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення [Електронний ресурс] : конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965 – 1999. — Т. II / Міжнародне бюро праці, Женева. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_163.
7. Рекомендація щодо працівників-мігрантів № 151 [Електронний ресурс] : конвенції та рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці 1965 – 1999. — Т. II / Міжнародне бюро праці, Женева. — Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/tpart20/isx 20941.htm>.
8. Поліщук О. В. Міжнародна організація праці (МОП) в системі міжнародного правового регулювання трудової міграції [Електронний ресурс] / О. В. Поліщук. — Режим доступу : http://www.rusnauka.com/CCN/Pravo/4_polischukov.doc.htm.
9. Співробітництво з МОП [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=119761&cat_id=91489.
10. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К. : Преса України, 1997. — 79 с.
11. Малиновська О. А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування [Текст] / О. А. Малиновська. — К. : НІСД, 2011. — 40 с.
12. Працевлаштування за кордоном – основна інформація [Електронний ресурс] / Міністерство закордонних справ України. — Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/513.htm>.

13. Населення України. Трудова еміграція в Україні [Текст]. — К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010. — 233 с.

14. Інформаційна довідка щодо врегулювання пенсійних прав осіб, які працюють за межами України [Електронний ресурс] / Міністерство закордонних справ України. — Режим доступу : <http://www.mfa.gov.ua>.

15. Малиновська О. А. Трудова міграція: соціальні наслідки та шляхи реагування... — 40 с.

N. Filipova

**LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE INTERNATIONAL REGULATION OF SOCIAL PROTECTION
OF MIGRANTS**

On the basis of legislation of foreign countries, and international agreements the world experience of international legal mechanism for regulation of social protection of migrants is studied. The legal system of Ukraine in the regulation sphere of migration processes and social protection of migrants is considered.

Key words: mechanism of public administration, labor migration, social security, migrant workers, IOM, EU.