

УДК 351.84:314.7

Н. Філіпова

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

Розкрито поняття механізмів державного управління трудових мігрантів. Висвітлено основні потреби громадян України, які здійснюють трудову діяльність за кордоном та охарактеризовано механізми державного управління соціальним захистом трудових мігрантів.

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

Починаючи з 90-х рр. ХХ ст., в Україні стрімко почала активізуватися міграція населення: зростали масштаби учасників міграційних процесів, а також розширювалась географія країн призначення. Економічний спад молодій незалежній державі, який супроводжувався високим рівнем безробіття, спричинив поширення зарубіжної міграції громадян із метою працевлаштування. На сьогоднішній день за оцінками експертів Україна є однією з найбільших країн-донорів робочої сили. Загалом до міграційних процесів залучилося щонайменше 6,5 мільйона осіб [1]. Лише за 2010 – 2012 рр. працювали або шукали роботу за кордоном 1,2 млн осіб, що становить 3,4% населення у віці 15 – 70 років [2].

Попри економічні вигоди для країн-учасниць міграційних процесів та самих мігрантів, явище трудової міграції спричиняє серйозні проблеми, серед яких однією з найгостріших є відсутність належного соціального захисту працівників-мігрантів. Однак це питання, яке часто залишається поза увагою дослідників, потребує поглибленого вивчення механізмів державного управління соціальним захистом трудових мігрантів із метою виявлення шляхів їх удосконалення. У цьому полягає актуальність дослідження.

Широкий спектр питань механізмів державного управління, соціальної та міграційної державної політики, зокрема з урахуванням зарубіжного досвіду, представлений у роботах українських та зарубіжних науковців В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, Н. Болотіної, Ю. Бондаренка, Н. Борецької, М. Відякіної, Е. Дробка, О. Кушнірук-Ставиної, Д. Лойко, В. Малиновського, О. Малиновської, Н. Нижника, Р. Рудницької, Н. Сидоренко, П. Шевчука тощо. Однак питання соціального захисту безпосередньо мігрантів залишились поза увагою дослідників.

Метою статті є дослідження механізмів державного управління соціальним захистом трудових мігрантів в умовах незалежності України.

Для дослідження питання механізмів державного управління соціальним захистом трудових мігрантів важливе осмислення понятійного апарату, що передбачає опрацювання теоретичних підходів до визначення основних понять: “державне управління”, “механізми державного управління”, “соціальний захист”.

Аналіз законодавства та наукової літератури свідчить про відсутність єдиної думки серед вчених щодо визначення цих понять. Оскільки їх сутність трактується із точки зору різних наук. У результаті порівняння доробок вітчизняних науковців, міжнародних актів

та національного законодавства автором було узагальнено понятійний апарат тематики дослідження, про що зазначено нижче.

Державне управління – це специфічна діяльність держави в особі органів державної влади з метою організації суспільних відносин шляхом впорядкування, врегулювання, узгодження інтересів між державою і суспільством. Державне управління містить виконавчо-розпорядчу, організуючу, регулюючу функції.

Механізм державного управління – це складова частина системи державного управління, яка, використовуючи сукупність відповідних методів, засобів, важелів та стимулів, забезпечує реалізацію інтересів учасників державного управління, і являє собою штучно створену систему взаємопов'язаних форм взаємодії державних органів.

Соціальний захист – це система заходів, скерованих на гарантування збереження права людини і громадянина щодо можливості вирішення несприятливих життєвих обставин та забезпечення рівних можливостей підтримання життєвого рівня. Для забезпечення ефективного функціонування системи соціального захисту державою застосовується комплекс організаційно-правових, юридичних, фінансово-економічних та соціальних заходів. За цього доцільно зазначити, що держави повинні надавати можливість на забезпечення основних соціальних прав не лише громадянам країни, а й іноземним громадянам, які перебувають на її території. До них належать особи, які тимчасово перебувають на території іноземних держав, зокрема й мігранти.

Трудовий мігрант – це працездатна особа, яка добровільно переміщується у межах міжнародного ринку праці з метою задоволення власних трудових потреб.

Відповідно, з огляду на напрямки переміщення трудових мігрантів можна розрізнити:

- трудових емігрантів, якими є працездатні особи, які виїжджають за межі країни, громадянами якої вони являються, з метою задоволення власних трудових потреб на території іноземної держави;

- трудових іммігрантів – працездатних осіб – іноземних громадян, які в'їжджають на територію держави для задоволення власних трудових потреб.

Виходячи з попередніх визначень, механізмами державного управління соціальним захистом трудових мігрантів можна назвати складову частину системи державного управління, що являє собою сукупність засобів та способів впливу, які забезпечують реалізацію заходів, спрямованих на гарантування збереження прав осіб, які добровільно переміщуються у межах міжнародного ринку праці, з метою працевлаштування задля можливості вирішення несприятливих життєвих обставин та підтримання належного життєвого рівня.

В основі захисту трудових мігрантів покладена їх потенційна загроза піддаватися дискримінації, експлуатації та порушенню трудових і соціальних прав. Проведені громадськими організаціями соціологічні дослідження серед трудових мігрантів із питань потреб громадян України, які працевлаштовані за кордоном, встановили, що серед основних соціальних проблем найбільш важливими для себе мігранти вважають такі:

- можливість вивчення мови у країні працевлаштування;
- відсутність інформації щодо трудового та міграційного законодавства країни призначення;
- можливість безпечного та доступного переведення грошових коштів на Україну;
- доступність до системи охорони здоров'я та соціальний захист за кордоном;

– гендерна нерівність, проблеми фізичного та сексуального переслідування і насильства;

– пенсійне забезпечення;

– здобуття освіти дітьми трудових мігрантів у країні працевлаштування;

– соціальна адаптація після повернення на батьківщину [3, 4].

Тому в умовах постійно зростаючих обсягів трудової міграції державна політика сфері соціального захисту населення повинна спрямовуватись на вирішення насамперед цих питань. Для цього держава повинна задіяти механізми державного управління соціальним захистом трудових мігрантів, серед яких: нормативно-правовий, інституційний, організаційний, механізм контролю, інформаційний, демократичний тощо.

У сучасних умовах глобалізації захист прав людини не може залишатись проблемою винятково окремих держав, особливо у питаннях соціального захисту трудових мігрантів, коли міжнародне право стає потужним інструментом захисту та дотримання їх прав. За таких умов національне законодавство держав має дотримуватись міжнародних стандартів. У нормативно-правових механізмах державного управління соціальним захистом трудових мігрантів повинні враховуватись вимоги міжнародних актів про права людини, найвагомішими серед яких є: Загальна декларація прав людини, Міжнародна конвенція про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів, Європейський кодекс соціального забезпечення, Європейська Конвенція про соціальну та медичну допомогу, Європейська соціальна хартія (переглянута), низка конвенцій та рекомендацій МОП, у яких встановлені стандарти в галузі соціального захисту, охорони материнства, зайнятості, безпеки та гігієни і умов праці, оплати праці, регулювання діяльності посередницьких агентств. Для забезпечення соціальних прав працівників-мігрантів країнами запроваджуються законодавчі процедури, які врегульовують питання перебування та працевлаштування на своїх територіях іноземних громадян шляхом надання дозволу на працевлаштування та укладання трудового договору. Окрім того, окремі держави надають змогу незаконним мігрантам врегулювати свій статус, що дозволяє їм залишатися у країні працевлаштування на більш тривалий час та скористатись правом на воз'єднання сім'ї.

Застосування міжнародних стандартів у нормативно-правовому механізмі державного управління соціальним захистом створює значну різницю у ставленні до трудових мігрантів. Оскільки міжнародні документи після підписання та ратифікації набувають законної сили у країні, що приєдналась до такого документу, і діють нарівні з національним законодавством. А країна, яка визнала обов'язковість міжнародного договору чи конвенції, підпадає під дію системи міжнародного нагляду, і тиск міжнародної спільноти може змусити її краще ставитися до працівників-мігрантів. Водночас ратифіковані договори стають частиною національного законодавства і також підпадають під дію системи правозастосування та нагляду на державному рівні.

На міжнародному рівні Україна бере участь у регулюванні міграційних процесів та соціального захисту працівників-мігрантів і є учасницею Європейської Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, Протоколу до зазначеної Угоди, який регулює процеси прикордонної міграції в рамках СНД, Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності незалежних держав. З огляду на це у розвитку національного законодавства щодо соціальних питань враховуються

концепції і державно-правові моделі зарубіжних держав. Проте доцільно зазначити, що Україною, враховуючи її статус однієї з найбільших країн-донорів працівників-мігрантів, не достатньо ведеться співпраця з міжнародними організаціями з питань ратифікації міжнародних документів, які захищають права громадян на території інших країн. Так, серед 22 конвенцій МОП, які покликані захищати права працівників-мігрантів, Україною були ратифіковані лише дві. Не ратифікована конвенція ООН про захист прав всіх трудящих-мігрантів, а ратифікуючи Європейську соціальну хартію Україна не визнала обов'язковими статті щодо забезпечення права на соціальну та медичну допомогу (ст.13), соціальне забезпечення (ст.12), а також права трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст.19). На сьогодні в Україні нормативно-правовий механізм державного управління соціального захисту трудових мігрантів формує низка актів Верховної Ради України, Президента та Кабінету Міністрів України. Однак, на сьогодні відсутні чіткі засади державної політики у сфері соціального захисту трудових мігрантів, не розширено коло країн, з якими укладено угоди про взаємне працевлаштування громадян, недостатньо вживаються заходи щодо соціального захисту наших заробітчани тощо. На державному рівні не ухвалюються ефективні заходи, спрямовані на те, щоб українці не тільки не виїздили за кордон, а, навпаки, поверталися на батьківщину [5].

Важливою складовою вироблення ефективної державної соціальної політики щодо працівників-мігрантів виступає формування інституційного механізму. Вищі органи державної влади: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, здійснюють нормотворчий, організуючий та контролюючий вплив на політику України у сфері соціального захисту та соціального забезпечення, як і в інших галузях, виходячи з розподілу владних повноважень, закріпленого в чинній Конституції України.

Верховна Рада України як єдиний законодавчий орган визначає засади зовнішньої і внутрішньої політики, формує законодавчу базу у сфері соціального захисту та міграції, затверджує Державний бюджет України, здійснює парламентський контроль, зокрема, шляхом проведення парламентських слухань.

Президент України виступає як гарант додержання Конституції України, прав та свобод її громадян; як гарант національної безпеки України вживає заходи щодо усунення загроз стабільності у соціальній сфері.

Кабінет Міністрів України – вищий орган виконавчої влади, який забезпечує проведення соціальної політики, визначеної ВРУ, розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного та соціального розвитку. Координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади.

Міністерство соціальної політики України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування і забезпечення реалізації соціальної політики. Є багатопрофільним комплексом, до якого належать департаменти праці та соціального захисту населення, районні та міські управління праці та соціального захисту населення, Державний центр зайнятості та регіональні центри зайнятості, інші установи соціального спрямування, які підпорядковані державним адміністраціям, міським, районним виконкомом.

Комісія Мінпраці з питань ліцензування посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном і надання іноземцям дозволів на працевлаштування в Україні, виконуючи свою регулюючу та контролюючу функцію, здійснює контроль над діяльністю посередницьких структур із працевлаштування громадян за кордоном шляхом ліцензування та проведенням планових перевірок.

Пенсійний фонд України, до структури якого належать департаменти Пенсійного фонду України, районні та міські управління Пенсійного фонду України, безпосередньо здійснює пенсійне забезпечення громадян України.

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, зокрема й трудових мігрантів. На сьогодні у рамках ООН діє значна кількість установ, організацій та спілок, які переймаються проблемами трудової міграції та захисту прав самих заробітчанин. На забезпечення гарантій трудящих у всесвітньому масштабі спрямовує діяльність Міжнародна організація праці; Всесвітньою організацією охорони здоров'я приймаються спеціальні норми, які стосуються фізичного стану та охорони здоров'я трудящих-мігрантів; роль Міжнародної організації з міграції 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 [6].

У рамках співпраці з МОП, яка базується на Програмі гідної праці в Україні (березень 2006 р.), реалізуються проекти, які здійснює МОП спільно з Мінпраці України, профспілками та організаціями роботодавців й іншими неурядовими, громадськими організаціями, що ґрунтуються на трьох основних пріоритетах: поглиблення демократизації через соціальний діалог; сприяння зайнятості; гармонізація національного законодавства з міжнародними трудовими стандартами МОП та Європейськими нормами [7].

Зважаючи на значні показники нерегульованого працевлаштування, які є на сьогодні найважливішим завданням, вбачається забезпечення легальних можливостей працевлаштування українських громадян на територіях інших країн. Регулювання діяльності агентств зайнятості відіграватиме дуже важливу роль у забезпеченні добробуту трудових мігрантів. Однак лише 20 країн ратифікували Конвенцію № 181 про приватні агентства зайнятості 1997 р. і серед них дуже мало є основними країнами походження мігрантів. Хоча в Україні діє інститут ліцензування приватних структур, які надають послуги у сфері працевлаштування за кордоном, країна теж не ратифікувала зазначену Конвенцію.

Як країна-донор робочої сили Україна здійснила кроки у напрямку укладання двосторонніх міжнародних договорів, зокрема підписавши відповідні угоди про соціальне забезпечення з Болгарією, Іспанією Латвією, Литвою, Португалією, Чеською республікою, Словачією, Естонією. Однак аналіз міжнародних договорів України з питань праці, зайнятості, соціального забезпечення та кількості ратифікованих нею Конвенцій свідчить, що держава суттєво відстала від механізму регулювання цього питання на міжнародному рівні [8].

Таким чином, вважається необхідним запровадження механізму контролю, який у взаємодії органів державної влади з громадськістю формує так званий демократичний механізм впливу на органи державної влади, який створює прозорість політики та дозволяє виявити та врахувати всі плюси та мінуси проведеної політики. Яскравим прикладом тому є проведення Парламентських слухань, які можна розглядати як особливу форму залучення громадськості та зовнішніх експертів до обговорення у Парламенті проблемних питань із метою прийняття відповідного законодавства.

Враховуючи те, що ефективність механізмів державного управління у сфері соціального захисту трудових мігрантів значною мірою залежить від законності

перебування та працевлаштування громадян за кордоном, спеціальна комісія у складі Мінсоцполітики здійснює контроль за діяльністю посередницьких агентств із працевлаштування за кордоном.

На етапі рекрутації необхідно активувати інформаційний механізм державного управління шляхом поширення інформації щодо умов надання послуг у працевлаштуванні за кордоном. Для цього мають залучатися відповідні структури, які, насамперед, контролюють міграційні процеси: консульства, візові центри, міграційні служби; а також центри зайнятості, управління праці та соціального захисту тощо. Надзвичайно важливо у доступній та ненав'язливій формі попереджати громадян про можливі ризики, які очікують на працівників-мігрантів за кордоном, а саме: порушення прав людини, і дискримінація у різних її формах, торгівля людьми, трудовий примус, обмеження волі тощо. Така інформація демотивує громадян щодо прийняття рішення про нелегальну поїздку за кордон з метою працевлаштування. Окрім того, потрібно повідомляти про існуючі програми допомоги мігрантам, які потрапили у скрутне становище, надавати номери телефонів цілодобових "гарячих ліній". На сьогодні активну діяльність з упередження таких ризиків та всебічну допомогу постраждалим громадянам ведуть громадські організації, діаспори, церкви, професійні спілки, представництва МОП, консульські установи тощо. Зважаючи на велику чисельність трудових мігрантів, які не бажають повертатись до України, важливо розповсюджувати між працівниками-мігрантами корисну інформацію про позитивні зміни, які відбуваються в українському законодавстві щодо удосконалення соціального захисту, пенсійного забезпечення, податкової політики, оскільки така інформація може мотивувати громадян України приймати рішення щодо повернення на батьківщину, або ж врегулювати свій статус за кордоном.

Отже, аналіз механізмів державного управління соціальним захистом трудових мігрантів дає можливість нам стверджувати, що успішне їх удосконалення полягає у:

- реформуванні системи соціального захисту населення шляхом адаптації та удосконалення нормативно-правової бази до європейських стандартів;
- створенні механізмів контролю суспільства і держави над функціонуванням соціальної системи;
- запровадженні ефективного інформаційного забезпечення процесу реформування;
- формуванні у населення довіри до державної політики у сфері соціального захисту шляхом демонстрації чітких, послідовних цілеспрямованих кроків реформи;
- пропагуванню самостійної турботи про свою безпеку та соціальну захищеність шляхом легального працевлаштування на роботу, сплати податків та страхових внесків;
- розвитку інфраструктури державних фондів соціального страхування та формування у населення довіри до них.

Отже, основними завданнями щодо поліпшення ситуації у сфері соціального захисту трудових мігрантів повинно бути чітке визначення цілей, законодавче та інституційне забезпечення їх досягнення. Важливо розширити географію укладення міжнародних договорів із питань трудової діяльності, а також із питань соціального захисту та пенсійного забезпечення трудових мігрантів. Окрім того, необхідно вести активну діяльність щодо укладання відповідних двосторонніх угод на рівні міністерств і відомств.

Однак, на сьогодні в українському законодавстві немає єдиного нормативного документа, який би регулював усі питання праці та соціального захисту трудових мігрантів. Тому нормативно-правове забезпечення трудових і соціальних прав трудових

мігрантів вбачається одним із пріоритетних курсів зовнішньої та внутрішньої політики будь-якої держави і вимагає ретельного підходу щодо формування цього механізму державного управління. Оскільки окремі положення, які не прописуються у законодавстві, набувають довільності і негативно впливають на функціонування цілісної системи соціального захисту.

Література

1. Українська трудова міграція: стан, проблеми та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] : стеног. парлам. слух. (3 липня 2013 р., м. Київ). — Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/SL030713.htm.

2. Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні [Текст] / Міжнародна організація праці ; Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. — Будапешт : МОП, 2013. — С. 98.

3. На роздоріжжі. Аналітичні матеріали комплексного дослідження процесів української трудової міграції (країни ЄС та РФ) [Текст] / [Ю. Бойко, М. Бондаренко, О. Іванкова-Стецюк та ін.] ; за ред. І. Маркова. — Львів : Папуга, 2009. — 244 с.

4. Зовнішня трудова міграція населення України [Текст] : [результати першого загальнонаціонального вибіркового обстеження населення з питань трудової міграції / ред. Чебанова В. Г.]. — К. : ДП “Інформаційно-аналітичне агентство”, 2009. — 120 с.

5. Слушание призывает к выработке срочных решений проблемы бедственного положения мигрантов // Восточное партнерство: панель по вопросам миграции и убежища [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://soderkoping.org.ua/page10502.html>.

6. Регламентация трудовой миграции на международном уровне [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.Grandars.ru>.

7. Співробітництво з МОП [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=119761&cat_id=91489.

8. Перелік міжнародних договорів України з питань праці, зайнятості, соціального забезпечення, захисту дітей та гендерної рівності (Станом на 9 квітня 2014 р.) [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article%3Bjsessionid=8A804FA383F491212BDFD14F74175142.app1?art_id=159851&cat_id=91620.

N. Filipova

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SOCIAL PROTECTION OF MIGRANT WORKERS

The concept of mechanisms of public administration of migrant workers is disclosed. The basic needs of citizens of Ukraine who work abroad are highlighted. The mechanisms of public administration of the social protection of migrant workers are characterized.

Key words: mechanism of public administration, labor migration, social protection, labor migrant, migrant workers.