

Проблемні питання захисту прав трудящих-мігрантів та біженців



Геннадій МОСКАЛЬ,
кандидат юридичних наук, доцент



Вироблення дієвої міграційної політики для України є нагальною потребою, зважаючи на те, що через нашу країну проходять міграційні шляхи, а її територія використовується для транзитного переміщення, тимчасового перебування трудової, а також незаконної міграції.

Значні успіхи останнім часом в економіці нашої держави дають підстави сподіватися на її подальший розвиток. Разом з тим поживлення економічного життя неможливе без достатніх трудових ресурсів.

Виконання міжнародних норм, моральних зобов'язань, які вони накладають на державу, має розглядатися як самостійний стратегічний напрям управ-

нодавчих актів України щодо пенсійного забезпечення осіб, які працюють за кордоном, членів особистих селянських господарств та працюючих в'язнів», а також ратифікувати низку міжнародних конвенцій, зокрема:

- конвенцію № 97 Міжнародної організації праці «Конвенція про працівників-мігрантів»;
- конвенцію № 143 Міжнародної організації праці «Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення»;
- конвенцію № 157 Міжнародної організації праці «Конвенція про становлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення»;
- конвенцію № 181 Міжнародної організації праці «Конвенція про приватні агентства зайнятості».

У свою чергу, Кабінетові Міністрів України пропонується прискорити підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради проекту закону України «Про зовнішню трудову міграцію», розробити та внести на розгляд парламенту зміни й доповнення до законодавства України щодо лібералізації митних процедур стосовно ввезення власного майна, придбаного за кордоном, для громадян України – трудових мігрантів, які повертаються на постійне проживання в Україну, розробити державну програму залучення інвестицій трудових мігрантів у вітчизняну економіку, вжити заходів щодо спрощення процедури визнання документів про освіту (нострифікації), отриманих громадянами України за кордоном, тощо.

ліття міграційними процесами. Тому важливим кроком на цьому шляху є приєднання до міжнародно-правових документів щодо захисту прав трудящих-мігрантів, поза котрими все ще залишається Україна. До них належать Конвенція Міжнародної організації праці про трудящих-мігрантів № 97 (1949 р.) і Конвенція про зловживання в галузі міграції та про забезпечення трудящим-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143 (1975 р.). Серед ратифікованих – Європейська соціальна хартія (1996 р.) та Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (1950 р.), в яких закріплені, зокрема, гарантії прав трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу.

Актуальною для даного дослідження є ратифікація у березні 2007 року Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 року. Цей документ підписали й ратифікували вісім країн-членів Ради Європи (Франція, Італія, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Іспанія, Швеція, Туреччина), підписали, проте ще не ратифікували чотири (Бельгія, Греція, Люксембург, Німеччина). У цих державах працює значна кількість українських громадян.

Приєднання України до згаданих конвенцій, які є складовими міжнародно-правового механізму регулювання міграційних процесів, одночасно підвищить її міжнародний авторитет і стане поштовхом до приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних норм. Це піде на користь і українським трудящим-мігрантам, і державі. Особливо важливим для України на міжнародній арені є питання захисту прав трудящих-мігрантів. Мета даного дослідження – аналіз та узагальнення основних засобів реалізації державної політики в напрямі захисту прав трудящих-мігрантів та осіб, котрі отримали статус біженців.

Захист прав трудящих-мігрантів потребує активної діяльності з боку дипломатичних представництв і консульських установ України за кордоном. Надзвичайно корисним може бути розширення мережі представництв та їхнього штату в місцях найбільшого напливу заробітчан, створення спеціальних приймалень, запровадження доступних і безкоштовних юридичних консульта-

цій, ширшої системи інформування. Аташе з трудових питань у складі своїх дипломатичних місій компетентні відповідати на запити, надавати допомогу роботодавцям у визначенні кадрових агентств, з якими варто контактувати, реєструвати працівників після прибуття, розв'язувати проблеми, що виникають на робочих місцях. Також потрібно приділяти увагу реалізації прав українців на зв'язок з Україною, спілкування рідною мовою, культурне життя. Розвитку нових форм потребує культурне співробітництво з країнами, де працюють заробітчани з нашої держави.

Особливо важливими в усьому комплексі державних заходів у сфері трудової міграції є ті, які забезпечують повернення трудящих-мігрантів в Україну. Йдеться не про формальне право на повернення на Батьківщину, яким користується будь-який громадянин України, а про створення умов для повернення, про зміну ситуації, яка спонукала до виїзду за кордон. Дії держави мають бути спрямовані передусім на те, аби українці дедалі рідше виїздили за кордон на заробітки, на захист прав громадян, котрі працюють за кордоном, на забезпечення сприятливіших можливостей їхнього працевлаштування у зарубіжних країнах і заохочення повернення мігрантів на Батьківщину [6, с. 25].

Однією з основних причин трудової міграції є безробіття та низький рівень доходів. Так, можна відзначити невідповідність оплати праці сучасним потребам і зростання вимог роботодавців до якості робочої сили, що спричиняє подальше соціальне розшарування та мало-забезпеченість населення.

Для зростання заробітної плати працівників необхідно підняти її частку у ВВП. Нині у ВВП розвинених країн вона становить майже 70–75%, а в Україні – балансє близько позначки 30%, а то й нижче – 10%. Звідси – низька платоспроможність, яка паралізує бажання працівника трудитися далі й породжує еміграційні настрої, особливо коли йдеться про висококваліфікованих спеціалістів.

Успереч світовій тенденції Україна перейшла на суто комерційні принципи фінансування соціальної сфери, включаючи медицину й охорону здоров'я. Унаслідок цього виникло масове намагання максимально економити на ціні робочої сили для досягнення таким чином конкурентних переваг на світових ринках, замість того, щоб піднімати її за рахунок технологічного оновлення виробництва та вищої продуктивності праці.

Зарубіжні країни-експортери робочої сили мають великий досвід у цій сфері. Так, у рамках загальних заходів зі сприяння розвитку малого та середнього підприємництва трудящі-мігранти, котрі поверталися на батьківщину, або члени їхніх сімей користувалися спеціальними пільгами при відкритті власного бізнесу. У Греції, наприклад, у початковий період діяльності їх звільняли від сплати податків. Вони мали право на безмитне або пільгове ввезення на батьківщину придбаних у країні працевлаштування машин, інструментів, насінного матеріалу, інших предметів виробничого призначення для відкриття, розширення власної справи чи господарювання на землі. Пільги надавалися також кооперативам колишніх мігрантів, у тому числі житловим [1, р. 156].

А в колишній Югославії, скажімо, було налагоджено таку систему, коли промислові підприємства, що потребували певного устаткування, могли скористатися послугами трудящого-мігранта, котрий поставляв відповідний верстат і тим самим отримував право на працевлаштування на підприємстві для себе чи членів своєї родини. Замість верстата на тих само умовах така особа могла надати підприємству валютний кредит для придбання необхідного обладнання [2, с. 379].

Упровадження таких заходів в Україні дасть змогу трудящим-мігрантам зробити певні накопичення, працюючи за кордоном, та відкрити або розширити власний бізнес за рахунок зароблених коштів, які на даний

час використовуються переважно для споживання. А це призводить до того, що, витративши заощадження, мігрант змушений знову збиратися на заробітки за кордон.

Засобом створення умов для повернення мігрантів є також стимулювання переказу або перевезення їхніх коштів додому. Ці валютні надходження сприятимуть економічному зростанню держави, розширенню виробництва, створенню нових робочих місць. Мексика, приміром, досягла чотириразового збільшення обсягів валюти, яка надходила в країну від заробітчани з-за кордону (здебільшого з США), запровадивши премію за продаж валюти мексиканському банку або відкриття в ньому валютного рахунку, а також збільшивши відсоткову ставку на заощадження, що перевищувала розміри таких ставок у країні перебування працівників.

Надзвичайно важливо забезпечити надійні й дешеві канали переказу валюти, до того ж у рамках певних сум на умовах конфіденційності. Потреба в цьому велика, оскільки трудящі-мігранти здебільшого або перевозять зароблене самі, або передають гроші сім'ям через приватних осіб. Водночас послуги, надані банком, захищають заробітчани від прямого пограбування. Крім того, їх надання українськими фінансовими установами створило б умови для акумуляції заробітку мігрантів, спрямування його на розвиток найбільш охоплених міграцією регіонів.

Залишається ще багато неврегульованих життєво важливих для трудящих-мігрантів питань. Наприклад, в інтересах і держави, і мігрантів необхідно запровадити спеціальне добровільне страхування від ризиків міграції перед виїздом. Адже практика показує, що аж ніяк не всі заробітчани є успішними, деякі з них повертаються додому не з коштами, а з боргами та підірваним здоров'ям. Досі залишаються актуальними питання боротьби з такими явищами, як торгівля людьми й сексуальна експлуатація.

Відповідно до ст. 92 Конституції України [3] засади регулювання міграційних процесів визначаються виключно законами України. Саме тому для забезпечення широкого комплексного підходу до захисту прав українських трудящих-мігрантів необхідно прийняти закон щодо правового статусу громадян, працевлаштованих за кордоном. Такий закон має визначити обов'язки осіб, котрі виїжджають на заробітки за кордон, державні гарантії їхніх прав, обов'язки відповідних органів влади, їхню відповідальність за забезпечення прав і свобод заробітчани. У ньому неодмінно мають бути закріплені вимоги до діяльності з посередництва при працевлаштуванні за кордоном, встановлено відповідальність посередників та визначено роль державних установ у процесі працевлаштування громадян поза межами України. Окремі норми необхідно присвятити механізмам страхування мігрантів, у тому числі порядку пенсійного страхування й зарахування часу роботи за кордоном до загального трудового стажу. Цей нормативний акт має бути комплексним, оскільки трудова міграція є складним соціально-економічним явищем, пов'язаним із різними аспектами суспільного життя.

Ще одним важливим і проблемним напрямом у сфері регулювання міграційних процесів є надання притулку та захисту біженцям. У здійсненні цього виду діяльності Україна керується міжнародними зобов'язаннями, гуманістичними принципами свого внутрішнього устрою, а також рівнем розвитку суспільства та його економічним потенціалом. Робота з прийому й допомоги біженцям потребує комплексного підходу і скоординованих дій органів центральної та місцевої влади, громадських організацій. Позаяк проблема біженців належить до глобальних гуманітарних, для її розв'язання необхідною є координація та співпраця на міжнародному рівні.

Законодавство України про біженців та осіб, котрі потребують додаткового або тимчасового захисту, від-

повідас сучасним вимогам, але досі залишається недостатнім для розв'язання багатьох конкретних проблем. Вони не можуть бути вирішені лише завдяки приєднанню України до Конвенції ООН 1951 року про статус біженців, бо цим визнаним міжнародним документом не охоплюються всі види переслідувань, які можуть змусити людей шукати притулок за кордоном.

На регіональному рівні, а саме в рамках Європейського Союзу, вже вироблено рекомендації щодо спільних підходів до цього питання, які реалізуються країнами-членами [4, с. 122]. Так, країни регіону, зокрема сусідні з Україною держави, котрі стали або збираються стати членами ЄС, ввели до свого законодавства норми щодо захисту жертв воєнних конфліктів та масового порушення прав людини, на підставі яких, приміром, надавався тимчасовий притулок вихідцям з колишньої Югославії.

Національні доповнення до конвенційних вимог більшості європейських країн дають змогу також забезпечувати притулок на своїй території на ширшій основі, ніж передбачено Конвенцією, скажімо, якщо у разі вислання іноземцеві загрожує смертна кара, тортури, нелюдське або таке, що принижує людську гідність, поводження чи покарання. Також притулок може бути наданий з гуманітарних міркувань, які можуть трактуватися досить широко. Такий підхід дозволяє поставити під контроль держави осіб, котрі хоча й не отримують статусу біженця, проте не можуть бути видворені з держави, яка керується принципами демократії та поваги до прав людини.

Нагальною правовою проблемою залишається також узгодження норм українського законодавства з урегулювання різних аспектів суспільних відносин із законодавством про біженців. Ідеться саме про трудове, житлове законодавство, порядок нарахування та виплати пенсії, інших соціальних виплат. Хоча загалом у відповідних нормативних актах немає заперечень щодо їх поширення на таку категорію населення, проблема полягає у відсутності механізмів застосування цих норм.

У Києві розташоване Представництво Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, де найбільш соціально незахищені категорії біженців отримують допомогу (медична допомога, ліки, продукти набори, незначні грошові виплати). До них відносяться інваліди, хворі на туберкульоз, самотні матері з дітьми. Програми допомоги біженцям також здійснюють Червоний Хрест та інші благодійні організації. Однак органи державної влади участі в такій роботі не беруть, що суперечить досвіду розвинених зарубіжних країн, а також інтересам України, яка зацікавлена в інтеграції біженців у суспільство. За кордоном відповідні служби «ведуть» біженця щонайменше протягом двох-трьох років, аби допомогти йому стати повноцінним членом суспільства, здатним самотньо утримувати себе й родину.

Нині найгострішою для біженців проблемою є отримання житла. Практика експлуатації, наприклад, пункту тимчасового розміщення біженців в Одеській області засвідчує: передбачений тримісячний термін перебування у ньому не дотримується, а найголовніше, протягом цього строку житлове питання не вирішується. У зв'язку з цим Державній міграційній службі України необхідно створити спеціальний житловий фонд для біженців, де вони могли б розселитися після проживання у пункті. Це набагато дешевше, ніж утримання пункту, бо не потребує оплати роботи персоналу, організації харчування тощо. Фонд такого житла може створюватися як шляхом викупу чи будівництва приміщень, так і шляхом оренди квартир, що має зацікавити власників житла, котрі в такому разі матимуть гарантії від державної установи щодо збереження їхньої власності.

Розв'язання житлового питання у такий спосіб важливе з декількох причин. По-перше, це дешевше, ніж розміщення у пункті, крім того сприяє успішній соціаль-

ній інтеграції, оскільки біженці опиняються в звичайному українському оточенні. По-друге, воно створить умови для здійснення необхідного контролю й постійного моніторингу за становищем біженців, бо вони перебуватимуть у сфері досяжності міграційної служби. І, нарешті, надання житла дасть змогу територіально розподіляти біженців так, як це вигідно Україні.

Одним із заходів вирішення житлового питання є працевлаштування. Це наступна гостра проблема, яка стоїть перед біженцями й у розв'язанні якої вони потребують допомоги [5, с. 125]. На сьогодні більшість із них зайняті дрібною торгівлею на ринках великих міст, позаяк більш кваліфіковані та престижні сфери зайнятості, незважаючи на загалом високий рівень їхньої освіти й кваліфікації, залишаються для них або закритими, або ж не забезпечують величини доходу, що дозволив би винаймати житло й водночас утримувати сім'ю. Тому житловий фонд міграційної служби повинен створюватися, а житло розподілятися з урахуванням потреб у робочій силі тих чи інших населених пунктів, можливостей працевлаштування.

Необхідно також розв'язувати освітні проблеми біженців, організувати для них професійно-технічне навчання й перепідготовку. Велике значення для отримання роботи, особливо спеціалістами, має знання мови, у вивченні якої також має надаватися підтримка міграційної служби шляхом організації відповідних курсів.

Особливо гостро стоїть питання освіти дітей. Законодавство України прирівнює право біженців на освіту до права громадян України, однак реалізувати його багато з них не можуть через скрутне матеріальне становище. Разом з тим невідвідування школи часто пов'язано із незнанням мови, недостатньою попередньою підготовкою учня тощо. Отже, школярі-біженці потребують спеціального підходу. Для роботи з ними школа, вчителі повинні мати певні знання, програми, навчальні посібники.

Розробляючи та здійснюючи заходи з інтеграції біженців слід забезпечити широке залучення до розв'язання відповідних проблем неурядових організацій, у т. ч. створених самими біженцями. Це сприятиме проведенню більш ефективних і адресних заходів, формуванню системи громадського контролю над діяльністю органів влади в даній сфері, створенню сприятливого для таких категорій осіб суспільного клімату.

Велику роль у цьому мають відіграти засоби масової інформації. Їх доцільно використовувати для роз'яснення особливостей статусу біженців, причин, за яких вони опинилися в Україні, виховання толерантності та співчуття до людей, котрі втратили батьківщину.

Важливим напрямом політики держави в цій сфері є міжнародне співробітництво. Його мета не повинна обмежуватися лише отриманням допомоги від міжнародних структур, країн-донорів, вивченням досвіду відповідних служб зарубіжних країн. Україна має брати активну участь у спільних пошуках шляхів розв'язання проблем, спричинених потоками біженців, у гуманітарних акціях, створенні механізмів солідарної відповідальності за прийом таких осіб.

Ще однією проблемою міграційної політики на міжнародному рівні є регулювання імміграції іноземців і запобігання нелегальній міграції. Доходимо висновку: альтернативою нелегальної міграції може бути лише міграція легальна.

У сфері запобігання незаконній міграції головне місце належить контрольним і правоохоронним заходам. Як свідчить світовий досвід, досить результативним може бути підвищення відповідальності громадян України, передусім посадових осіб, за сприяння незаконній міграції, тобто тих, хто надав право на незаконний в'їзд і перебування, а не самих нелегальних мігрантів, котрих, як правило, роблять основними винуватцями.

До заходів, яких, на нашу думку, необхідно вжити, належать: удосконалення законодавства, перш за все



у сфері забезпечення відповідальності організаторів нелегального транспортування людей через кордон; посилення координації зусиль різних відомств, органів місцевого самоврядування; посилення прикордонного контролю, особливо на сході держави; посилення контролю за перебуванням іноземців у країні, створення з цієї метою єдиної інформаційної системи, яка накопичувала б дані про іноземців від моменту звернення за в'їзною візою до виїзду з України; розвиток міжнародного співробітництва в галузі запобігання нелегальній міграції.

Одним із нагальних завдань для нашої держави є створення мережі пунктів тримання нелегальних мігрантів, а також системи їхньої депортації. На сьогодні ані першого, ані другого фактично не існує, в основному через відсутність коштів для розв'язання названих проблем.

Це призводить до фактично катастрофічних умов перебування затриманих у непристосованих приміщеннях або й просто неба без належного харчування, санітарно-гігієнічних умов, медичної допомоги тощо. А також до кругообігу нелегальних мігрантів в Україні, оскільки вони, не депортовані додому, здійснюють знов і знов спроби перетину її західного кордону. На нашу думку, державні витрати у зв'язку з неодноразовим затриманням, триманням, перевіркою нелегалів цілком порівнянні з обсягом коштів, необхідних для їхньої депортації.

Слід вивчити накопичений у зарубіжних країнах досвід здійснення програм захисту свідків і використати його у боротьбі проти організаторів нелегального переправлення людей через кордон. Особи, котрі погодилися б давати інформацію про маршрути й механізми розмитнення, пункти формування груп, посібників та організаторів, мають бути вклевнені в захисті з боку української держави, гарантіях невислання.

Важливим заходом запобігання нелегальній міграції є поширення об'єктивної інформації про умови жит-

тя та транзитного проїзду через Україну, прикордонного контролю, позаяк дефіцит таких даних або й пряма неправда часто, за даними соціологічних опитувань нелегальних мігрантів, були причинами вибору ними України для транзиту на Захід.

Створення у стислі строки дієвої системи протидії нелегальній міграції та контрабанді людьми особливо актуалізується через вступ до Європейського Союзу західних сусідів України, бо наші кордони перетворилися на зовнішній кордон об'єднаної Європи. За таких умов Україні загрожує роль буфера між країнами походження нелегальних мігрантів і Західною Європою, куди вони намагаються потрапити.

Джерела

1. Glytsos N. Problems and Policies Regarding the Socioeconomic Integration of Returnees and Foreign Workers in Greece // International Migration. – 1994. – № 3. – P. 155–172.
2. Prvulovic P. Socioloski aspekti za posljavanje radnika – povratnika izinostranstva // Sociologija. – 1980. – № 3–4. – S. 377–389.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. – [Електронний ресурс]. – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254>
4. Малиновська О. А. Регулювання проблеми біженців у країнах Західної Європи // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2003. – № 1. – С. 119–128.
5. Малиновська О. А. До питання зайнятості іммігрантів: Матеріали соціологічного дослідження у м. Києві // Управління сучасним містом. – 2003. – № 2/4–6 (10). – С. 123–129.
6. Чугуєвська М. Проблемні аспекти правового регулювання працевлаштування громадян України за кордоном // Віче. – 2012. – № 24. – С. 22–25.

Трудова міграція: на шальках терезів вигод



Роман МОЧЕРНЯК,
голова ТОВ «Глобалкарпати-еко»

Трудова міграція українців набула масштабів, коли кількість заробітчан досягла третини працездатного населення країни, а сума грошових переказів трудових мігрантів майже втричі перевищила прямі іноземні інвестиції у вітчизняну економіку.

жави перебувала на грані колапсу: підприємства, що «ледь жевріли», скорочували штати працівників, деякі зовсім закривали виробництво, а затримка заробітних плат стала нормою. Ще гірша ситуація склалась у селах, де після розвалу колгоспів без роботи, а відповідно і засобів до існування, залишилися сотні селян. Один вихід змінити життя – виїхати за кордон, якщо й не на постійне місце проживання, то на певний період, аби заробити бодай якусь копійку. Такі само тенденції актуальні й нині. Економічна ситуація покращується доволі повільно.

За даними Державного комітету статистики, у 2012 році працездатне населення України становило 22,5 млн. осіб, із котрих офіційно працевлаштовані були тільки 12,5 млн. За інформацією Світового банку та Міжнародної організації міграції, за кордоном працює 6,5–8 млн. українців. Проаналізувавши ці дані, можна дійти висновку, що третина українців працездатного віку трудиться за кордоном. За даними Європейської комісії з питань міграції і біженців, українці – найбільша група легальних трудових мігрантів у країнах Європейського Союзу.

