

**ЄВРОПЕЙСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО ПРО СТАТУС ЗОВНІШНІХ
ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ І УКРАЇНА**

Поляруш Світлана Іванівна

к.і.н., доцент

Центральноукраїнський державний педагогічний
університет імені Володимира Винниченка

м. Кропивницький, Україна

Анотація: Стаття розкриває важливу проблему правового регулювання статусу зовнішніх трудових мігрантів в Євросоюзі і в Україні. Зроблено спробу проаналізувати нормативну базу з обраного питання. Доводиться, що країни-реципієнти ЄС через ухвалення норм з високим ступенем захисту зовнішніх трудових мігрантів і масовість процесів зовнішньої міграції, проводять спільну чітку політику, спрямовану на відбір і надання ширших прав переважно висококваліфікованим працівникам. Україна, поки що, для ЄС є країною-донором. Стаття констатує, що українське законодавство в останнє десятиліття, нарешті, звернуло увагу на проблеми українців-мігрантів і в перспективі планує створити умови для повернення їх в Україну.

Ключові слова: зовнішня трудова міграція, міграційна політика Європейського Союзу, країна-донор та країна-реципієнт, українське міграційне законодавство, права українських трудових мігрантів.

Зовнішня трудова міграція – серйозний виклик країнам сучасного світу через свою масовість і глобальність. Управління даним процесом стало важливою проблемою Європейського Союзу (ЄС) і України у останні роки. Особливо актуальним постало завдання чіткого визначення та дотримання прав трудових мігрантів.

Українські вчені приділяють значну увагу окресленій нами проблемі. Серед широкого кола дослідників варто назвати О. Агеєва, Л. Амелічеву, Т. Буртник, А. Дембіцьку, О. Журбу, Є. Ерфан, О. Кабай, В. Кравченко, М. Кунцевич, Н. Лиховід, Е. Лібанову, О. Малиновську, Л. Муц, Г. Марковську, К. Ніколаєць, О. Оснач, Н. Пак, О. Позняк, О. Сидорчук, Н. Швець, Д. Шибасєву.

Метою статті є характеристика процесу законодавчого оформлення правового статусу зовнішнього трудового мігранта у ЄС та Україні.

Міжнародне міграційне законодавство почало активно розвиватися як окремий напрямок міжнародної політики з середини 90-х рр. ХХ ст. Правда, спеціальним документом щодо працівників-мігрантів стала Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 р.

Європейська міграційна криза 2015 р. спонукала до підписання 10-11 грудня 2018 р. 164 країнами-членами ООН на Міжурядовій конференції в Марракеші Глобального договору про безпечну, впорядковану і регульовану міграцію. 19 грудня відповідна резолюція схвалена Генеральною Асамблеєю ООН [1]. П'ять держав виступили проти (Чехія, Угорщина, Ізраїль, Польща та США), 12 держав утрималися, 24 країни, у тому числі і Україна, не брали участі у голосуванні. Договір не проголошує нових прав мігрантів, однак ставить 23 завдання безпечної і впорядкованої міграції і є першою спробою на універсальному рівні комплексно врегулювати питання міграції [2, с. 439]. На жаль, документ не містить посиленних зобов'язань щодо боротьби з дискримінацією мігрантів.

Першими у переліку європейських актів з прав мігрантів необхідно назвати акти універсального характеру. Важливою у даному контексті є *Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод* 1950 р. та протоколи до неї, ратифікована Україною у 1997 р. [3]. Розділ II тим чи іншим чином стосуються трудових мігрантів. Зокрема, у ст. 3 забороняються катування або покарання, що принижує людську гідність, у ст. 4 забороняється рабство і примусова праця, у ст. 14 забороняється дискримінація усіх видів. У

ст. 8 проголошує право на свободу і особисту недоторканність, однак, допускає як виключення „законний арешт або затримання особи з метою запобігання її недозволеному в'їзду в країну чи особи, щодо якої провадиться процедура депортації або екстрадиції”. Протокол № 4 до цієї Конвенції від 16.09.1963 р. у ст. 2-4 проголошує свободу пересування і залишення країни перебування, заборону вислання і колективного вислання громадян. Протоколом № 7 від 22.11.1984 р. ст. 1 встановлені процедурні гарантії щодо вислання іноземців, які легально знаходяться на території певної держави: необхідне рішення уповноваженого органу, а до вислання іноземець має право наведення доказів на свою користь і вимагати перегляду справи. Це не стосується випадків загрози національній безпеці.

Наступний європейський документ, що стосується трудових мігрантів – *Європейська соціальна хартія* (переглянута 1996 р.), ратифікована Україною частково у 2006 р. Зазначимо, що важливими у контексті нашої проблематики є ст. 18 та 19. У ст. 18 проголошується право займатися прибутковою діяльністю на території держав інших сторін і з метою його реалізації сторони зобов'язуються „лібералізувати в односторонньому порядку або колективно правила, які регулюють працю іноземних робітників” [4]. У ст. 19, яку Україна не ратифікувала, називаються гарантії реалізації права трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу. Так, дана стаття зобов'язує створювати умови життя для легальних трудових мігрантів такі ж, як і для власних громадян у питаннях членства у профспілках, у житловому питанні, у оподаткуванні, у доступі до судових органів, у питанні освіти дітей іноземців. На думку представників державних органів України, вказана стаття встановлює досить високий ступінь захисту для трудових мігрантів, який на сьогодні ми не можемо надати іноземцям.

У 2005 р. була ухвалена *Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми*, ратифікована Україною у 2010 р. [5]. Конвенція передбачає процедуру попередження торгівлі людьми, виявлення жертв торгівлі людьми, надання їм різних видів допомоги, безкоштовне повернення на батьківщину і

надання допомоги у реінтеграції. Серед видів підтримки постраждалих від торгівлі людьми декларується надання безплатної юридичної допомоги, компенсацій, по можливості – звільнення від кримінальної і адміністративної відповідальності за незаконні дії, здійснені під примусом.

На окремий аналіз заслуговує спеціальний нормативний акт – *Європейська конвенція про правовий статус трудящих мігрантів*, відкрита для підписання з 1977 р. і ратифікована Україною у 2007 р. [6] У ній підтверджено принцип рівності прав трудящих мігрантів із громадянами приймаючої держави. Норми вказаної Конвенції роз'яснюють правове становище трудящих-мігрантів: процес найму на роботу, процедуру медичних оглядів та професійних тестувань, легалізацію їх становища, умови соціального захисту, особливості здійснення грошових переказів зароблених коштів, розірвання трудового договору та звільнення. Важливою є норма, за якою легальний мігрант в разі втрати роботи має право на пошук іншої, а при анулюванні дозволу на проживання має право на його оскарження у компетентних органах.

Сьогодні європейці визнають факт демографічної кризи у себе і необхідність висококваліфікованих працівників, які побудують „економіку знань” відповідно до потреб і можливостей окремих держав ЄС.

16 жовтня 2008 р. європейські країни одноголосно прийняли документ про контроль над імміграцією *Європейський пакт про імміграцію і притулок*. Вони на законодавчому рівні визначили спільну європейську міграційну політику. Країни Європи оголошують себе відкритими для іноземних мігрантів через економічні і демографічні проблеми і особливу увагу звертають на проблеми інтеграції іммігрантів у конкретне суспільство з метою повного використання їхнього трудового та інтелектуального потенціалу; на створення умов для протидії неконтрольованій, нелегальній міграції; на механізми повернення нелегальних мігрантів до країни походження чи транзиту; на підвищення ефективності прикордонного контролю; на формування системи регіонального притулку для мігрантів; на поглиблення співробітництва з країнами походження мігрантів.

Тут варто також навести основні принципи міграційної політики ЄС, зазначені у Пакті:

- створення ясної та прозорої системи правил та процедур з метою забезпечення легальної імміграції;
- відповідність економічної імміграції потребам ринку праці ЄС;
- інтеграція іммігрантів у країнах перебування, як двосторонній процес, в якому беруть участь і іммігранти, і суспільство прийому;
- солідарність, що передбачає взаємну довіру та справедливий розподіл відповідальності між країнами-членами;
- забезпечення внутрішньої безпеки ЄС у контексті міграції, тобто інтегрована охорона кордону та адекватна візова політика [7, с. 355].

Варто відмітити, що останніми роками у ЄС значно ускладнилася міграційна ситуація. Це пов'язано із розширенням меж Євросоюзу, що призвело до того, що громадяни молодих країн-членів ЄС масово відправилися на заробітки в економічно розвинені країни. Окрім того, нерівномірність розвитку Заходу і Сходу, збільшення кількості військових конфліктів у мусульманському світі та й сама хитка міграційна політика ЄС призводять до накопичення проблем із мігрантами.

Дослідник Н. Пак виділяє п'ять проблем, що сформувалися у сфері міграційної політики ЄС:

- безпрецедентне зростання масштабів імміграції в ЄС, у т.ч. і нелегальної, оскільки уряди ЄС довгий час „закривали очі” на нелегалів;
- перетворення значної кількості країн ЄС із країн-донорів трудової міграції у країни-реципієнти. До Німеччини та Франції долучилися Італія, Іспанія, Португалія, Греція, а зараз Чехія, Польща, Естонія, Латвія, Литва;
- з'явилися ізольовані емігрантські етнічні общини та виникло мультикультурне суспільство, яке несе з собою загрозу конфліктів та ісламізації європейського населення;

- зростання організованої злочинності серед іммігрантів, яка намагається конкурувати із європейським державними органами у сфері імміграції до країн ЄС;

- необхідність для ЄС стримувати потоки мігрантів, з одного боку, та взяті зобов'язання щодо мігрантів за міжнародним правом, породили „замкнене коло” у політиці ЄС [8, с. 55-56].

Ще одним правовим інструментом реалізації міграційної політики є *двосторонні міждержавні угоди*. Протягом 1950–1960-х років минулого століття західноєвропейські країни уклали з країнами-постачальниками мігрантів десятки договорів, де встановлювалися процедурні норми вербування та декларувалися гарантії прав робітників. У 1990-ті рр. вказана форма співпраці отримала новий поштовх. Протягом 2000-х рр. країни світу підписали утрічі більше двосторонніх договорів, ніж за попередні 20 років.

Сучасні двосторонні угоди мають певні особливості. Зокрема, їх норми можуть встановлювати механізми залучення працівників до країни (переважно тимчасова та циркулярна міграція), поглиблювати регіональну інтеграцію, протидіяти нелегальній міграції, квотувати в'їзд низько кваліфікованих працівників, стимулювати імміграцію працівників певних професій (медичних, будівельних), рівномірно розподіляти відповідальність між країнами в'їзду і виїзду мігрантів, рівень соціального захисту мігрантів тощо.

У Європі найбільше угод щодо працевлаштування підписано Німеччиною та Францією, більшість з яких стосується сезонних працівників.

Вказані угоди дають змогу країнам-реципієнтам (приймаюча сторона) забезпечити потреби в іноземній робочій силі, захистити національний ринок праці від нелегальних мігрантів, протидіяти торгівлі людьми, підтвердити історичні зв'язки між колишніми колоніями і метрополіями. Усе чіткіше прослідковується в угодах диверсифікований підхід: надання пільг для працевлаштування і постійного поселення кваліфікованим мігрантам та посилення контролю над некваліфікованими мігрантами. У самих країнах-реципієнтах стає жорсткішим законодавство щодо „неекономічних мігрантів” –

біженців і членів сімей мігрантів: обмежується їх можливість набути соціального забезпечення; вводяться додаткові умови в'їзду для членів сімей, пов'язані з фінансовим становищем мігрантів, знанням мови та ін. [9, с. 8]

У той же час, країни-реципієнти не дуже активно ідуть на укладення подібних угод і одна з причин цього явища – забюрократизованість процедур рекрутування працівників, часто невідповідність попиту та пропозиції працівників певних професій. Високорозвинені країни вважають, що ратифіковані ними міжнародні та регіональні угоди є достатніми для регулювання міграційних потоків працівників. Держави-реципієнти більш схильні укладати угоди іншого типу, які регулюють не комплексно, а ситуативно окремі проблеми трудових мігрантів: запобігання подвійному оподаткуванню прибутків, нострифікацію (визнання) дипломів та кваліфікацій, реадмісію іноземців-порушників правил перебування у державі, питання прикордонного руху, про спрощення візового режиму, про запровадження безвізових поїздок громадян.

Менш розвинуті країни, або країни-донори робочої сили, розглядають міждержавні угоди як інструмент інтеграції у європейський простір, спосіб зменшення соціальної напруги через економічні негаразди, засіб обмеження „відтоку мізків”, тому вони більш зацікавлені в укладанні таких угод.

Україна починає відчувати на собі негативні наслідки зовнішньої трудової міграції: депопуляцію, створення загроз щодо трудоворесурсної безпеки держави, що пов'язано із відтоком кваліфікованих кадрів працівників, недостатній правовий захист трудових мігрантів у країнах-реципієнтах з огляду на збільшення нелегальної міграції, дестимулювання економічної активності громадян в Україні.

У 2015 р. прийнятий базовий для українських працівників-мігрантів Закон України „Про зовнішню трудову міграцію” [10]. На думку більшості вчених, вперше держава Україна чітко дала зрозуміти зовнішнім трудовим мігрантам-українцям, що вона готова захищати їх права, зацікавлена у їх поверненні на Батьківщину. Дія закону поширюється на працівників-мігрантів,

які працюють за трудовим договором, самостійно забезпечують себе роботою, надають оплачувані послуги, здійснюють іншу оплачувану діяльність, не заборонену законодавством країни перебування. Таким чином, можна припустити, що підтримку отримують і нелегальні мігранти. Серед напрямків державної зовнішньої політики у ст. 5 названо здійснення заходів із запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції та створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей. Статті 8-15 фактично визначають основні права українських закордонних працівників: право на належні умови праці і соціальний захист, право на освіту та підтвердження результатів неформального професійного навчання, на консульську підтримку, на співпрацю з установами і закладами України громадських об'єднань зовнішніх трудових мігрантів, на задоволення національно-культурних, освітніх, духовних і мовних потреб трудових мігрантів, на інформацію, на реінтеграцію в українське суспільство, на відшкодування шкоди, на працевлаштування, на уникнення подвійного оподаткування, на переказ коштів в Україну.

Не дивлячись на зміни, внесені у грудні 2019 р. до вказаного Закону, він потребує значного доопрацювання. Зокрема, дослідники вказують на відсутність механізмів реалізації окремих норм, що тягне за собою прийняття підзаконних актів, на відсутність чітких норм по реалізації виборчих прав трудових мігрантів.

У цьому ж 2015 р. Указом Президента України була прийнята „Стратегія національної безпеки України”, де серед актуальних загроз національній безпеці України названо активізацію міграційних процесів внаслідок бойових дій [11].

У 2017 р. КМУ затвердив „План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей” та „Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 року”.

„Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року” була розроблена за сприяння ЄС та країн „Східного партнерства”

(Болгарії, Грузії, Фінляндії, Угорщини, Молдови, Польщі, Словаччини) [12]. Це документ з комплексним підходом до трактування державної міграційної політики України, який містить 13 цілей. Так, задля реінтеграції українських мігрантів пропонується налагодження співпраці з українською діаспорою та заохочення репатріації закордонних українців. Планується залучати для розвитку економіки України висококваліфікованих іноземних фахівців, продовження проживання талановитих іноземних студентів в Україні після завершення їх навчання.

Ми цілком погоджуємося з дослідницею Л. Амелічевою, яка пропонує прийняти Закон України „Про основні засади державної міграційної політики”, який дасть можливість зміцнити механізм захисту прав та інтересів суб’єктів міграційних процесів та визначить на законодавчому рівні напрямки реалізації державної міграційної політики [13, с. 56].

Ще одним впливовим засобом захисту прав трудових мігрантів є двосторонні угоди. На початок 2020 р. міждержавні угоди Україна підписала з 13 державами, міжурядові договори укладені з 11 країнами, а міжвідомчі договори укладено з 10 країнами.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що міграційне законодавство ЄС з кінця 2010-х рр. проявилось як прагматичне і спрямоване на активне залучення висококваліфікованих працівників і жорстке контролювання масового в’їзду працівників низької кваліфікації, тим самим обмежуючи права значної частини мігрантів. Україна ж звернулася до правового регулювання зовнішньої трудової міграції з середини 2010-х рр. Вона задекларувала наміри повернути українців додому, підняти економіку, використовуючи їх знання і досвід. Названу державну проблему необхідно вирішувати комплексно: шляхом структурних реформ створювати привабливий ринок праці та гідну зайнятість, підвищувати якість життя українців у власній державі.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Resolution adopted by the General Assembly on 19 December 2018 RES 73/195. Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. URL: <https://undocs.org/en/A/RES/73/195>.
2. Шibaєва Д. Глобальний договір про безпечну, впорядковану і легальну міграцію та перспективи міжнародно-правового врегулювання міграційних процесів. Юридичний науковий електронний журнал. 2019. № 6. С. 437-440.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
4. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062
5. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.06.2005 р. . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_858
6. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів, прийнята 24.11.1977 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307 (дата звернення: 15.03.2020 р.).
7. Українське суспільство: міграційний вимір : нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. 396 с.
8. Пак Н. Міграційна політика Європейського Союзу: проблеми і перспективи. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм. 2017. Вип. 6. С. 54-57.
9. Оснач О. Інститути та механізми модернізації міграційної політики: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд.політологічних наук. К., 2018. 20 с.
10. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015. № 761-УІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19> (дата звернення: 22.04.2020 р.).

11. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 22.04.2020 р.).

12. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 12.04.2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 22.04.2020 р.).

13. Амелічева Л. Право на гідну працю трудових мігрантів в умовах глобалізації. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 1. С. 54-58.