



ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І
СОЦІАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
*CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL
STUDIES*
 ЦЕНТР РЕГІОНАЛЬНИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ
CENTER FOR REGIONAL STUDIES

ЩОДО ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ТА СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ МІГРАНТІВ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІГРАЦІЇ В ІНТЕРЕСАХ РОЗВИТКУ

О. А. Малиновська, д. держ. упр., головний науковий співробітник відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

М. П. Марцинюк, к. і. н., головний консультант відділу соціальної стратегії центру економічних і соціальних досліджень НІСД

В. В. Химинець, д. е. н., доцент, завідувач сектору досліджень Західного регіону в місті Ужгороді центру регіональних досліджень НІСД

А.І. Цімболинець

В умовах пандемії та спричиненої нею економічної кризи суттєвого удосконалення вимагає політика держави, спрямована на захист трудових та соціальних прав громадян, працевлаштованих за кордоном. Це обумовлено, з одного боку, тим, що криза посилює ризики надексплуатації мігрантів, небезпеку перетворення їх на потерпілих від торгівлі людьми, а з другого, – поверненням в Україну частини трудових мігрантів та необхідністю забезпечення трансферу на Батьківщину набутих ними під час роботи за кордоном соціальних прав. Водночас актуалізується питання реалізації цілісної державної політики щодо використання грошових надходжень від трудових мігрантів на цілі економічного розвитку в Україні. Реалізація запропонованих в аналітичній записці заходів сприятиме забезпеченню прав громадян, працевлаштованих за кордоном, уможливить успішну суспільну й економічну реінтеграцію в українське суспільство мігрантів-поверненців, сприятиме розвитку місцевих громад та підвищенню авторитету держави в діаспорі.

Висновки та рекомендації

Враховуючи ризики, з якими українські трудові мігранти стикаються в умовах пандемії COVID-19 та економічної кризи, вкрай актуальним видається удосконалення міграційної політики України в частині посилення захисту прав громадян, які працюють, працювали, або мають намір працювати в зарубіжних державах.

У сфері регулювання працевлаштування за кордоном необхідно забезпечити міжнародно визначені стандарти захисту трудових прав, зрозумілі та прозорі процедури, запобігти зловживанням з боку недобросовісних посередників, розвивати співпрацю щодо захисту прав мігрантів з країнами їхнього перебування.

У сфері забезпечення реалізації соціальних прав мігрантів необхідно активізувати переговорний процес щодо укладання відповідних міждержавних угод, забезпечити їх імплементацію, надавати мігрантам необхідну інформацію щодо їхніх прав, що випливають з угод, та практичну допомогу в їх реалізації, популяризувати добровільну участь мігрантів у системі соціального страхування в Україні.

Виконання конституційного обов'язку держави щодо захисту прав та інтересів громадян, які перебувають за кордоном, потребує забезпечення надійних каналів комунікації з ними. Постійний зв'язок з мігрантами необхідний також для сприяння їхньому поверненню на Батьківщину та реінтеграції в українське суспільство.

Важливим засобом реінтеграції мігрантів-поверненців є створення умов для продуктивного використання зароблених за кордоном коштів для розвитку малого бізнесу та відкриття нових робочих місць. Крім законодавчого забезпечення сприятливого інвестиційного клімату, необхідним видається розроблення конкретних програм на місцевому рівні, впровадження механізмів залучення фінансових ресурсів мігрантів та діаспори для розвитку громад їхнього походження.

Для досягнення цих цілей необхідно:

Верховній Раді України

1. Завершити опрацювання законопроекту про захист трудових мігрантів та боротьбу з шахрайством у працевлаштуванні за кордон (№ 2365), врахувати критичні зауваження щодо необхідності посилення захисту українців, які працюють за кордоном. Для їх обговорення створити робочу групу, залучити до її складу науковців, управлінців, представників бізнесу та профспілок, громадських організацій, у т.ч. мігрантів та діаспори.
2. Розглянути можливість ратифікації Конвенції Міжнародної організації праці про приватні агентства зайнятості № 181.
3. Ратифікувати угоди про соціальне забезпечення, укладені Україною з Німеччиною (2018 р.) та Ізраїлем (2013 р.).

Кабінету Міністрів України

Для забезпечення цілісного підходу до формування та реалізації міграційної політики держави створити механізм координації діяльності дотичних до міграційних питань міністерств та відомств (Міжвідомчу раду з питань міграції при КМУ на чолі з одним із віце-прем'єр-міністрів).

Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

1. Розробити та затвердити рекомендації щодо роботи ліцензованих посередників у працевлаштуванні за кордоном з урахуванням Загальних принципів та оперативних вказівок щодо справедливого найму, вироблених Міжнародною

організацією праці (http://ilo.org/global/fair-recruitment/WCMS_536755/lang-en/index.htm), а також Стандартів етичного найму працівників-мігрантів, вироблених Міжнародною організацією з міграції (<https://iris.iom.int/iris-standard>).

2. Активізувати роботу щодо надання інформації про порядок працевлаштування за кордоном, прав та обов'язків трудових мігрантів як через вебпортал, так і шляхом створення спеціальних консультаційних пунктів при службах зайнятості в регіонах, що відзначаються численною трудовою міграцією громадян за кордон.

3. Налагодити та популяризувати «гарячу лінію» для інформування регулятора про порушення та зловживання посередників у працевлаштуванні за кордоном.

4. Розробити та внести в установленому порядку пропозиції щодо законодавчих змін для звільнення від ввізного мита під зобов'язання невідчуження на термін експлуатації (за спрощеною процедурою узгодження необхідних дозвільних документів) для обладнання (інструменту, устаткування, робочих машин, засобів транспорту), ввезеного з метою ведення підприємницької діяльності особами з числа трудових мігрантів, які започатковують власну справу в Україні та утворили для цього підприємство чи зареєструвалися як ФОП.

Міністерству соціальної політики України

1. Активізувати переговорний процес щодо укладення угод про соціальне забезпечення з країнами, де працює значна кількість українських трудових мігрантів.

2. Удосконалювати механізми реалізації чинних угод, забезпечити їх виконання необхідними ресурсами та фахівцями, прискорити діджиталізацію документообігу, обміну даними та інформацією з відповідними відомствами країн-партнерів.

3. У разі відсутності міждержавних угод та незацікавленості країн-партнерів у їх укладанні вишукувати альтернативні можливості забезпечення соціальних прав мігрантів шляхом співпраці з міжнародними, неурядовими організаціями як в Україні, так і в країнах перебування (прикладом може бути досвід ГО «Агенція «Дамо раду» та її італійського партнера «Патронато АКЛІ»).

4. Забезпечити доступ до інформації про наявність угод про соціальне забезпечення мігрантів, передбачені ними умови та порядок звернення за оформленням допомог та пенсій через вебпортал міністерства, а також використовуючи можливості дипломатичних та консульських установ України за кордоном.

5. Активно пропагувати та сприяти оформленню угод про добровільне соціальне страхування в Україні мігрантами, які з різних причин не можуть скористатися перевагами міждержавних угод про соціальне забезпечення.

6. У відділеннях Пенсійного фонду визначити фахівців, які б надавали консультації та допомагали мігрантам у реалізації трансферу їхніх прав на пенсійне забезпечення, отриманих за кордоном.

Органам місцевого самоврядування в регіонах/громадах зі значним рівнем трудової міграції при розробленні стратегій розвитку передбачати заходи щодо залучення в економіку заощаджень мігрантів і діаспори, зокрема:

- процедури спільного фінансування соціально важливих інвестиційних проектів за принципом «2х1» та «3х1», коли до однієї гривні вкладень зароблених за кордоном коштів з метою розвитку об'єктів, необхідних для життєдіяльності громади, по одній гривні додають місцевий і обласний/державний бюджети;
- кооперативні та кластерні моделі господарювання за пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку, включаючи партнерські моделі, в яких громада бере участь у проєктах майном та земельними ресурсами, які сприятимуть «малим інвестиціям» за рахунок коштів трудових мігрантів;
- маркетингову промоцію інвестиційного потенціалу територій, надання консультаційної допомоги щодо створення, ведення й розвитку малого підприємництва для мігрантів, які повернулися, а також для членів їхніх родин-одержувачів переказів;
- співпрацю з містами/селоми-побратимами в країнах найбільшої присутності українських мігрантів та діаспори з орієнтацією на подальшу реалізацію спільних культурних, туристичних, ділових та ін. проєктів.

ОБҐРУНТУВАННЯ

До заробітків за межами України залучено щонайменше 3 млн осіб. Під впливом пандемії та обумовлених нею обмежень транскордонної мобільності трудова міграція не припинилася, проте стала важче здійснюваною. Звуження легальних каналів виїзду призвело до того, що частина осіб в умовах низьких заробітних плат та зростаючого безробіття змушені застосовувати тіньові схеми працевлаштування за межами країни, вдаватися до послуг сумнівних посередників. Внаслідок цього ризики порушення їхніх прав, надексплуатації та потрапляння в ситуацію торгівлі людьми зростають.

Протягом багатьох років основним інструментом держави із захисту трудових прав мігрантів був контроль за суб'єктами господарювання, що надають послуги із працевлаштування за кордоном, шляхом ліцензування їхньої діяльності та перевірки виконання ліцензійних умов. У червні 2020 р. Верховною Радою України у першому читанні було ухвалено законопроект «Про захист трудових мігрантів та боротьбу з шахрайством у працевлаштуванні за кордон» (№ 2365), яким замість ліцензування передбачено декларування такої діяльності такими суб'єктами. Запропонована норма потребує доопрацювання з метою ухвалення адекватного і виваженого рішення, оскільки вона формує ризик послаблення державного контролю у відповідній сфері.

Водночас на повну підтримку заслуговує заборона суб'єктам господарювання, що надають послуги з посередництва у працевлаштуванні за кордоном, отримувати від громадян, яким надано такі послуги, гонорари, комісійні та інші винагороди, та

встановлюється відповідальність за порушення цієї норми. Таке формулювання повністю відповідає міжнародним стандартам у сфері зайнятості, зокрема Конвенції Міжнародної організації праці про приватні агентства зайнятості № 181, а також виробленим МОП рекомендаціям щодо справедливого найму та Стандартів етичного найму працівників-мігрантів, розроблених Міжнародною організацією з міграції.

Разом із тим у сучасних умовах значно актуалізується потреба у конкретизації та розробці механізмів реалізації державних гарантій прав трудових мігрантів, передбачених Законом України «Про зовнішню трудову міграцію» (2012 р.), зокрема, їхніх соціальних прав, передусім – прав на пенсійне забезпечення.

Якщо одномоментна відсутність в країні у зв'язку з роботою за кордоном сягає 8-9 % працездатного населення, то частка громадян, які загалом працювали в зарубіжних державах, значно більша і постійно зростає. Під час соціологічного моніторингу, який проводить Інститут соціології НАНУ, про власний досвід тимчасової роботи за кордоном, або ж такий досвід члена родини в 2012 р. повідомили 13,7 % опитаних, а в 2018 – 25,2 %.

Із втратою працездатності за віком, або з інших причин мігранти здебільшого повертаються додому. На Батьківщині непрацездатні поверненці потребують оформлення пенсії та соціальних допомог і звертаються до Пенсійного фонду України. Проте у більшості випадків для оформлення трудової пенсії таким особам не вистачає страхового стажу, відтак вони можуть розраховувати лише на мінімальні виплати (т. зв. «соціальні пенсії»).

З метою накопичення необхідного страхового стажу мігранти можуть взяти участь у добровільному соціальному страхуванні в Україні, уклавши угоду з Пенсійним фондом. Хоча процедуру оформлення добровільного страхування максимально спрощено, його розвиткові перешкоджає недовіра до українських установ та фінансової ситуації в державі, а також необізнаність мігрантів щодо можливостей набуття в такий спосіб прав на пенсію.

Найбільш сприятливим і для окремих осіб, і для держави варіантом реалізації прав мігрантів на пенсійне забезпечення є пропорційне нарахування пенсії Україною та країною працевлаштування мігранта у відповідності до набутого на території кожної з них страхового стажу згідно з угодами про співпрацю у сфері соціального забезпечення (укладені з Бельгією, Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Польщею, Португалією, Словаччиною, Чехією, Німеччиною, Ізраїлем (дві останні не ратифіковані)).

Водночас не з усіма країнами працевлаштування такі угоди існують, не всі працівники-мігранти можуть скористатися з них навіть за наявності таких угод через низьку поінформованість, проблеми з оформленням документів тощо. Цю проблему, однак, можна розв'язати, що доводить діяльність Агенції «Дамо раду», розташованої у Львові неурядової організації, яка разом із своїм італійським партнером Patronato ACLI консультує і допомагає отримати пенсії та інші соціальні виплати мігрантам, які працювали в Італії та повернулися в Україну, попри те, що міждержавна угода про

соціальне забезпечення з Італією відсутня. Завдяки роботі цієї громадської організації протягом п'яти років мігранти-поверненці змогли отримати приблизно три мільйони євро з італійського соціального фонду, тобто суму, порівняну з сумами виплат від соціальних фондів зарубіжних країн, які надходять українським пенсіонерам через Пенсійний фонд. Це доводить доцільність пошуків альтернативних форм забезпечення соціальних прав мігрантів, у т.ч. шляхом співпраці державних органів з неурядовими організаціями, як українськими, так і країн перебування трудових мігрантів.

Для інформування мігрантів про їхні права і можливості, як за кордоном, так і у разі повернення в Україну, держава потребує постійно діючої системи. Успішний досвід налагодження такої системи накопичено МЗС України, яке в умовах пандемії COVID-19 ініціювало програму «Захист» (створення в соціальній мережі Facebook груп для координації дій їх учасників в режимі реального часу для отримання практичних порад і допомоги), активно використовувало проєкт Добровільної реєстрації українських громадян під час подорожей за кордон «ДРУГ», а також телеграм-канал «Коронавірус-інфо» (перейменованій на «МЗС»). У перспективі ці інструменти могли б бути застосовані для удосконалення роботи з українськими мігрантами, їх інформування, виявлення проблем, з якими вони стикаються, надання допомоги, сприяння їх поверненню та реінтеграції на Батьківщині, забезпечення доступного та оперативного зворотного зв'язку між Українською державою та її громадянами за кордоном.

Ефективність роботи мережевих програм МЗС значною мірою завдячує діяльності оперативного штабу, створеного МЗС. У перспективі є доцільним його перетворення на Координаційний центр по роботі з мігрантами, до складу якого варто залучити представників усіх дотичних до регулювання міграційних процесів відомств.

Варто передбачити участь у міжвідомчій координаційній структурі з питань міграції також представників регіонів, звідки міграція є наймасовішою. Саме ці регіони передусім зацікавлені у спрямуванні закордонних заробітків мігрантів не лише на задоволення базових потреб їхніх домогосподарств, а й на інвестування в економіку. Повернення мігрантів, які часто є більш підготовленими до підприємницької діяльності у матеріальному, фінансовому, ментальному та інших сенсах, ніж більшість населення, може стати драйвером для розвитку малого і середнього бізнесу й створення нових робочих місць у громадах. Це спонукає до спеціальних заходів щодо заохочення інвестиційного використання закордонних заробітків трудових мігрантів. Спрямуванню коштів у бізнес на території громад потребує, серед іншого, врахування при розробленні стратегій їхнього розвитку можливості залучення коштів трудових мігрантів як потенційного ресурсу, розроблення спеціальних заходів, орієнтованих на співпрацю з мігрантами та діаспорою.