

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАХИСТУ ПРАВ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ**

*Сформульовано суть дефініції державної політики захисту прав трудових мігрантів. Обґрунтовано актуальність питання регулювання імміграційних процесів для України, зокрема через виділення основних груп ризиків. Здійснено розподіл пріоритетних напрямків державного впливу на імміграційні процеси в розрізі функцій державного управління. Проведено огляд нормативно-правового поля регулювання імміграційних процесів в Україні.*

*Сформулирована суть дефиниции государственной политики защиты прав трудовых мигрантов. Обоснована актуальность вопроса регулирования иммиграционных процессов для Украины, в частности через выделение основных групп рисков. Осуществлено распределение приоритетных направлений государственного влияния на иммиграционные процессы в разрезе функций государственного управления. Проведен обзор нормативно-правового поля регулирования иммиграционных процессов в Украине.*

*The essence of the definition of public policy to protect migrant workers' rights. Actuality regulation of immigration processes in Ukraine, including through the allocation of the main risk groups. An allocation of priorities of government influence on the immigration process in the context of public administration functions. The review of regulatory and legal framework regulating immigration processes in Ukraine.*

**Ключові слова:** Державна політика захисту прав трудових мігрантів, імміграція, ризики імміграційних процесів, квота імміграції.

**Ключевые слова:** Государственная политика защиты прав трудовых мигрантов, иммиграция, риски иммиграционных процессов, квота иммиграции.

**Keywords:** Public policy protection of migrant workers, immigration, immigration process risks, the immigration quota.

**Вступ.** Питання регулювання імміграційних потоків для України, яка прагне стати повноцінним партнером міжнародного співтовариства і пришвидшити євроінтеграційні процеси, є надзвичайно важливим з стратегічної точки зору. Відсутність концепції державної міграційної політики та, як наслідок, селективної імміграційної політики веде до неконтрольованості міграційних потоків без урахування особистісно-кваліфікаційних характеристик мігрантів, що прибувають в Україну, та на скільки вони будуть сприяти зростанню інтелектуально-трудового потенціалу країни.

Державна політика захисту прав трудових мігрантів в Україні реалізується через досить складний механізм, що об'єднує інструментарій зовнішньої та внутрішньої міграційних політик. При цьому зовнішня політика включає заходи залучення іммігрантів, роботу з національними меншинами, а внутрішня — заходи щодо тих іммігрантів, які безпосередньо перебувають на території країни (на легальних чи нелегальних підставах) із забезпеченням свободи територіального пересування населення та оптимізації перерозподілу людського капіталу на регіональних ринках праці.

Дослідження теоретико-методологічних та прикладних засад державної міграційної політики, що стосується імміграційних потоків, зокрема щодо захисту прав тру-

дових іммігрантів, має місце у працях таких вітчизняних учених, як С. Западнюк, Е. Лібанова, Д. Ляшенко, О. Малиновська, М. Ніколайчук, С. Пирожков, А. Платонов, О. Позняк, О. Пуригіна, М. Романюк, О. Хомра та ін. Дане дослідження зосереджено на специфіці реалізації міграційної політики з точки зору захисту прав трудових мігрантів, які працевлаштовані в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення концептуальних засад реалізації державної політики захисту прав трудових мігрантів в Україні. Для досягнення мети важливо здійснити:

- формулювання дефініції державної політики захисту прав трудових мігрантів в Україні;
- обґрунтування актуальності питання регулювання імміграційних потоків для України, зокрема через виділення основних груп ризиків;
- розподіл пріоритетних напрямів державного впливу на імміграційні процеси в розрізі функцій державного управління;
- огляд нормативно-правового поля регулювання імміграційних процесів в Україні.

**Результати дослідження.** Під державною політикою захисту прав трудових мігрантів в Україні розуміємо діяльність органів державної влади, які володіють відповідними компетенціями, спрямовану на створення умов життєдіяльності (у тому числі трудової) громадян інших держав та осіб без громадянства, що постійно чи тимчасово перебувають на території країни через використання відповідного управлінського інструментарію (методів та їх інструментів, форм, важелів впливу). Система таких органів формує інституційне забезпечення механізму державного управління міграцією.

Актуальність питання захисту прав мігрантів, які працевлаштовуються в Україні, зростає в умовах зміни напрямків міграційних потоків. Так, якщо у 2003 році сальдо зовнішньої міграції становило  $-24\,210$  осіб (кількість осіб, що прибули, —  $39\,489$ , кількість осіб, що вибули, —  $63\,699$ ), то з 2005 року воно є додатним, зокрема у 2009 році становило  $13\,447$  осіб (кількість осіб, що прибули, —  $32\,917$ , кількість осіб, що вибули, —  $19\,470$ ). За 11 місяців 2010 року приріст по зовнішній міграції становив  $14\,469$  осіб (кількість осіб, що прибули, —  $28\,075$ , кількість осіб, що вибули, —  $13\,606$ ) [1]. Таким чином, зниження еміграційних потоків супроводжується стабільним рівнем імміграції, що доводить необхідність реалізації державної політики захисту прав трудових іммігрантів з метою недопущення соціальної напруги та забезпечення соціально-економічних інтересів країни. Гостроту даного питання підсилюють тенденції до зростання потоків мігрантів, що використовують територію України для транзиту в країни ЄС. Такі переміщення, за оцінками експертів ООН, відбуваються через такі канали [2]:

- 1) в'єтнамський канал, який переважно використовують в'єтнамські робітники, які працювали за контрактом у країнах СНД і залишились у державі нелегально;
- 2) пакистансько-індійський канал, який переважно використовують громадяни цих країн, що отримують туристичні візи до Росії, а потім через територію України переїжджають до Західної Європи;
- 3) афганський канал, який переважно використовують громадяни Афганістану, що отримали офіційний статус біженця у Росії чи Україні, допомагають своїм співвітчизникам нелегально перетинати кордони держав, зокрема України;
- 4) китайський канал, який переважно використовують нелегали з Китаю до Західної Європи за допомоги в'єтнамців та малоазійців;
- 5) курдський канал, який переважно використовують курдські біженці з Ірану, Іраку, Туреччини з підробленими документами;

6) узбецько-таджицький канал, який переважно використовують біженці з цих країн, що через етнічні конфлікти пересуваються до Західної та Центральної Європи;

7) шрі-ланкійський та бангладеський канал, який переважно використовують емігранти з цих країн іноді за допомоги гідів із України, Угорщини та Румунії;

8) чеський канал, який переважно використовують громадяни чеського походження для втечі в Польщу, Словаччину та Чехію.

Проблему транзиту підсилює підписання Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб [3]. Згідно положень даного документу в Україну повинні бути поверненими нелегальні мігранти, що потрапили в країни ЄС через її територію з подальшим переправленням на батьківщину. Проте протягом періоду перебування таких мігрантів в Україні повинні бути створені належні умови їх проживання, харчування, побутового обслуговування тощо, що фінансується з державного бюджету. Таким чином, такі зобов'язання призводять до значних фінансових витрат у міграційній сфері, які б могли спрямовуватись на більш вигідні для України цілі, як наприклад, фінансування програм рееміграції з стимулюванням початку власної справи колишніми мігрантами чи підтримки соціальних сиріт.

Концепція державної політики захисту прав трудових мігрантів в Україні повинна базуватись на переході від декларативних положень до заходів, які забезпечують дотримання прав людини в суспільстві. Такими правами, згідно дослідження К. Левченко, виступають [4]: право на життя, свободу та особисту недоторканість; свобода від рабства; право на свободу від катувань, жорстокого чи нелюдського поводження; рівність перед законом; свобода пересування та проживання; право на працю, створення профспілок та приєднання до профспілок; право на відповідний рівень життя; право на відпочинок; свобода одруження.

Основною проблемою реалізації політики захисту прав трудових мігрантів в Україні є їх перебування на нелегальній основі. Часто мігранти в'їжджають у країну на законних підставах (за встановленими документами як туристи, студенти тощо), що не дає їм права на працевлаштування в країні перебування. У даному аспекті така політика повинна стимулювати імміграцію трудових мігрантів на законних підставах, що забезпечує їм захист їх прав. При цьому важливо, щоб кількість мігрантів не перевищувала 0,1 % кількості населення країни (згідно даних ООН, частка іммігрантів у структурі населення України становить 14 %. Це 19 місце серед країн світу [2]). В іншому випадку суттєво зростає ймовірність виникнення низки міграційних ризиків, спричинених проблемами неконтрольованих імміграційних потоків [5, с. 239]. Такими ризиками можуть бути демографічні, економічні, соціальні та політичні (табл. 1).

Особливу увагу хочемо звернути на політичний ризик, який у значній мірі переплітається з соціальним напрямком, а саме загроза втрати національної самоідентичності. Для України сьогодні дане питання є вкрай актуальним, що підсилюється проблемою значних еміграційних відтоків як наслідку неможливості реалізувати свій трудовий потенціал на батьківщині. На цю проблему звертає свою увагу С. Пирожков, який зазначає, що неконтрольоване прибуття іноземців може мати й інші наслідки, пов'язані з особливостями сучасного етапу розвитку Української держави та її національної ідентичності. Це стосується непростих питань ролі титульної нації, корінних народів та національних меншин у формуванні політичної нації, мовного питання, навколо яких продовжуються суперечки [7].

## ОСНОВНІ ГРУПИ РИЗИКІВ ІМІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ДЛЯ КРАЇНИ

№ з/п	Група ризиків	Загальна характеристика проблеми	Основні напрямки проявів проблеми
1	Демографічні	Вплив на формування кількісно-якісного складу населення, зокрема його вікової, національної структури	— депопуляція етнічних українців через асиміляцію, поширення гетерогамних шлюбів тощо
2	Економічні	Вплив на регіональні ринки праці	— зростання навантаження на одне робоче місце, посилення конкуренції на ринках праці; — здешевлення робочої сили, особливо через імміграцію низькокваліфікованої робочої сили; — формування двох конфронтаційних ринків праці — для іммігрантів та для працівників-громадян України
3	Соціальні	Вплив на соціум	— зростання соціальної напруги, поширення проявів стигматизації щодо громадян інших держав, їх соціального виключення; — додатковий тиск іммігрантів на інфраструктуру регіону (охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, транспорт тощо); — формування етнічних анклавів; — ускладнення криміногенної, санітарно-епідеміологічної ситуації
4	Політичні	Вплив на політичну ситуацію в країні	— загроза втрати національної самоідентичності (якщо нині міжнародне право стримує військову експансію окремих держав, міграцію можна розглядати як експансію окремими народами нових земель, яка здійснюється мирним шляхом [6, с. 54]); — ускладнення проведення заходів щодо рекультиваци та рекультрегіоналізації; — політичні спекуляції щодо захисту прав трудових іммігрантів; — маніпуляції політичною свідомістю трудових іммігрантів

Державна політика захисту прав трудових мігрантів в Україні повинна спрямовуватись на нівелювання негативного впливу імміграційних процесів та здійснюватись у правових та неправових формах методами адміністративно-правового, фінансово-економічного та соціально-психологічного характеру за напрямками, виходячи з функцій державного управління (рис. 1, розподіл умовний за найтіснішим взаємозв'язком, оскільки напрямки впливу об'єднані з усіма функціями управління).

Одним з найважливіших методів державної політики захисту прав трудових мігрантів в Україні є нормативно-правове регулювання (група адміністративно-правових методів), що виражається в чинному законодавстві країни. Нормативно-правове регулювання імміграції в Україні здійснює насамперед Закон України «Про імміграцію» від 07.06.2001 року № 2491-III [8]. Даний документ визначає суть низки дефініцій, правовий статус іммігранта, повноваження органів, що забезпечують виконання законодавства про імміграцію, порядок надання дозволу імміграції та видачу посвідки на постійне проживання, скасування такого дозволу та видворення за межі України тощо.

Функції	Напрями впливу на імміграційні процеси
<i>Планування</i>	<p>Нормативно-правові документи визначення імміграційних квот;            Програми протидії проявам розпалювання міжетнічної та расової ворожнечі</p>
<i>Організація</i>	<p>Матеріальна підтримка друкованих засобів масової інформації, що видаються мовами національних меншин;            Навчання іноземних громадян за кошти державного бюджету, які витримали конкурс і погоджуються певний час після закінчення навчання працювати в Україні;            Укладання угод про співробітництво з прикордонними регіонами сусідніх держав;            Регламентація строків перебування іммігранта в країні;            Умови праці: безпека на робочому місці, розмір заробітної плати (диференціація в оплаті праці іноземного та українського робітника)</p>
<i>Реалізація</i>	<p>Реєстрація тимчасового перебування;            Видача віз;            Надання статусу біженця;            Здійснення заходів з метою інтеграції (натуралізації) мігрантів;            Виселення порушників;            Перегляд адміністративних рішень щодо іноземців;            Легалізація незаконних мігрантів (міграційні амністії)</p>
<i>Регулювання</i>	<p>Цензові умови в'їзду до країни;            Квотування імміграції, формування квот обміну робочою силою між Україною та іноземними державами;            Укладання угод соціального захисту прав мігрантів, затвердження відповідних законодавчих актів та урядових постанов</p>
<i>Аналіз</i>	<p>Спільні спеціальні обстеження напрямів та обсягів міграційних потоків</p>
<i>Контроль</i>	<p>Темпи депопуляції;            Соціальні взаємодії;            Виконання іноземцями правил перебування, дотримання медико-санітарних вимог тощо</p>

Рис. 1. Пріоритетні напрями державного впливу на імміграційні процеси в розрізі функцій державного управління

Також Україною ратифіковано Протокол про попередження та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності [9]. Це дуже важливий міжнародний документ, що регламентує зобов'язання країн щодо протидії торгівлі людьми, яка часто проявляється при міграційних переміщеннях. Також основоположними документами міжнародного рівня в реалізації державної політики захисту прав трудових мігрантів виступають Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 року, Європейська Конвенція про захист прав людини і основополож-

них свобод від 4.11.1950 року, Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 року та Протокол до неї від 31.01.1967 року, Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 19.12.1966 року.

Починаючи з 2003 року на загальнодержавному рівні в Україні розпочато роботу з проведення селективної імміграційної політики, що підтверджується відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України про встановлення квоти імміграції на поточний рік. Так, 17.02.2010 року підписано Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про встановлення квоти імміграції на 2010 рік», який визначає кількісні межі допустимої імміграції визначених категорій осіб, що розраховані згідно положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання» від 26.12.2002 року № 1983 [10; 11]. Згідно Розпорядження такими категоріями осіб виступають:

- діячі науки і культури, імміграція яких відповідає інтересам України;
- висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України;
- особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше, ніж 100 тис. дол., зареєстровану в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;
- особи, які є повнорідними братом чи сестрою;
- особи, які раніше перебували в громадянстві України;
- батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти;
- особи, які безперервно прожили на території України протягом 3-х років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи в притулку в Україні, а також їх батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними.

Таким чином, спостерігаємо переваги для імміграції осіб з високим інтелектуально-трудовим потенціалом, родинними зв'язками. Можливість поступової міграції цілої сім'ї є позитивним з точки зору недопущення гетерогенних шлюбів та подальшої асиміляції етнічних українців.

Важливо підкреслити, що критерії віднесення тих чи інших громадян інших країн чи осіб без громадянства до відповідної групи є досить завуальованими, що створює передумови для деяких ухилів від регламентованих положень. Суперечливим є квотування осіб, які перебували в громадянстві України без конкретизації причини втрати ними такого громадянства. Так само щодо біженців, що перебували на території України протягом останніх 3-х років. Етнічна структура біженців підтверджує можливість осідання тут значної кількості осіб азійського походження, які відзначаються порівняно нижчим інтелектуально-трудовим потенціалом та є потенційними носіями додаткової соціальної напруги щодо етнічних українців, іммігрантів з інших неазійських країн.

Бачимо, що дане Розпорядження є досить суперечливим. Окрім того нема конкретно визначених заходів стимулювання імміграції тих категорій осіб, яких найбільше потребує економіка країни, зокрема регіональні ринки праці.

**Висновки.** Отже, державна політика захисту прав трудових мігрантів в Україні повинна об'єднувати широке коло заходів впливу через використання відповідного управлінського інструментарію, зокрема нормативно-правового регулювання. Сьогодні спостерігаємо гостру необхідність остаточного затвердження Концепції державної міграційної політики, а також низки інших нормативно-правових документів, серед яких: Програма забезпечення прав і інте-

ресів громадян, які виїжджають за кордон для працевлаштування, та усиновлення іноземцями дітей; Програма розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, що повернулися на постійне місце проживання в Україну, їх адаптації та інтеграції в українське суспільство; імплементації в Україні положень Рамкової конвенції про захист національних меншин; ратифікації Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, Конвенції Міжнародної організації праці №179 про найм та працевлаштування моряків, Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та Протоколів до неї про попередження і припинення незаконного ввозу мігрантів. Постає питання інфраструктурного забезпечення перебування іммігрантів на території України, особливо в світлі дії Угоди «Про реадмісію осіб» та ефективності використання коштів ЄС на облаштування відповідних місць такого перебування. Через це на даному етапі розвитку Української держави політика захисту прав трудових іммігрантів повинна передбачати спрямування імміграційних процесів в такому напрямі, що б задовольняли загальнонаціональні інтереси, не становили загрозу національній безпеці та сприяли формуванню міжнародного іміджу України як високодемократичної країни з високими стандартами життя.

### **Література**

1. Міграційний рух населення України: Статистична інформація: Державний комітет статистики України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Україна — у топ-5 держав за кількістю іммігрантів: RATE1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.rate1.com.ua/ua/politika/mizhnarodni-vidnosini/-793aed6f20/>
3. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007 року: Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_851](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_851)
4. Левченко К. Б. Основні проблеми порушення прав людини в торгівлі людьми: Міністерство внутрішніх справ: Права людини: Публікації [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/114115>
5. Пуригіна О. Г. Міжнародна міграція / О. Г. Пуригіна, С. Е. Сардак // Навч. посіб. — К.: ВЦ «Академія», 2007. — 312 с.
6. Ляшенко Д. О. Актуальні завдання картографування міжнародних міграційних зв'язків України / Д. О. Ляшенко // Український географічний журнал. — 2008. — № 3 (63). — С. 52—59.
7. Пирожков С. І. Демографічний фактор у глобальній стратегії розвитку України / С.І. Пирожков // Демографія та соціальна економіка. — 2004. — № 1—2. — С. 5—20.
8. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 року №2491-III: Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2491-14>
9. Протокол про попередження та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, та покарання за неї, що доповнює Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності: Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_791](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_791)
10. Про встановлення квоти імміграції на 2010 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.02.2010 року № 231-р: Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=231-2010-%F0>
11. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне проживання: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 року №1983 року №231-р: Законодавство України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1983-2002-%EF>

Стаття надійшла до редакції 20.04.2011 р.