

УДК 342.951:351.82

ДЕНИСОВ А.І., кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ДЛЯ ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ

***Анотація.** У статті досліджуються перспективи створення спеціальних правових режимів для окремих категорій трудових мігрантів з метою підвищення рівня міграційної безпеки України. Запропоновані окремі новації до вітчизняного законодавства, враховуючи світовий досвід у сфері створення окремих міграційних режимів для певних категорій осіб.*

***Ключові слова:** міграційна безпека, засоби забезпечення, спеціальні правові режими.*

***Summary.** The article examines perspectives of creating special legal regimes for certain categories of migrant workers with the aim of increasing the level of migration security in Ukraine. Some innovations to domestic legislation are proposed, according to world experience in the sphere of creating separate migration regimes for certain groups of people.*

***Keywords:** migration security, means of security, special legal regimes.*

***Аннотация.** В статье исследуются перспективы создания специальных правовых режимов для отдельных категорий трудовых мигрантов с целью повышения уровня миграционной безопасности Украины. Предложены отдельные новации в отечественное законодательство, с учетом мирового опыта в сфере создания отдельных миграционных режимов для определенных групп лиц.*

***Ключевые слова:** миграционная безопасность, средства обеспечения, специальные правовые режимы.*

Постановка проблеми. Сьогодні трудова міграція є можливо найбільш поширеним видом міграційних процесів у світі. Більшість держав йдуть шляхом створення розгалуженої складної системи спеціальних правових режимів для окремих категорій трудових мігрантів з метою забезпечення міграційної безпеки та запровадження ефективно діючої міграційної політики. Слід констатувати, що у разі вступу до ЄС та підвищення економічного добробуту в державі, проблема трудової міграції до нашої країни буде тільки зростати. Також важливим для аналізу є той факт, що трудова міграція може ставати засобом для інтервенції з інших країн (наприклад, використовуватись як зброя під час ведення гібридної війни). Тому необхідним вбачається розробка нашою державою ефективно діючої системи спеціальних правових режимів для окремих категорій трудових мігрантів.

Результати аналізу наукових публікацій, зокрема, свідчать, що наразі більшість країн світу активно створюють нові спеціальні правові режими для окремих категорій трудових мігрантів з метою підвищення ефективності власної міграційної політики, залучення висококваліфікованих спеціалістів тощо. Водночас в Україні можна констатувати майже повну відсутність нормативного закріплення положень щодо таких спеціальних режимів. Більшість публікацій українських науковців у сфері трудової міграції стосується еміграції, водночас вивчення проблематики іміграції в Україну наразі вбачається недостатнім.

Мета статті є визначення умов створення нових спеціальних нормативних режимів для окремих категорій трудових мігрантів та реформувати систему міграційної безпеки в цілому.

Виклад основного матеріалу. Слід констатувати існування на цей час світової тенденції створення складних систем спеціальних правових режимів для мігрантів. Так, більшість розвинених країн світу прийняли розгалуженні критерії для прийому, проживання та інтеграції різних категорій мігрантів. Водночас в нашій країні фактично відсутня аналогічна система, оскільки законодавчо майже не існує виокремлення окремих правових режимів для різних категорій мігрантів.

Трудова міграція наразі виступає найпоширенішим видом міграції у світі. Так, у 2013 році, з приблизно 244 мільйонів осіб, що офіційно мігрували в інші країни, частка легальних трудових мігрантів та їх сімей складала близько 150 мільйонів осіб [8, с. 113].

Важливим для виокремлення спеціальних правових режимів є безперечно чіткість критеріїв. Так, Anna Bouchery та Justin Gestz зазначають, що значна кількість класифікацій міграційних режимів не надають точних “індикаторів” таких режимів [10, с. 8-9]. І дійсно, створення нечітких критеріїв для визначення спеціальних правових міграційних режимів призведе до необхідності застосовувати оціночні критерії, створить складності у процесі віднесення до певної категорії окремих трудових мігрантів, призведе до потенційного підвищення корумпованості у Державній міграційній службі України. Тому слід наголосити на необхідності використовувати під час визначення окремих спеціальних правових режимів для трудових мігрантів виключно точних критеріїв (вік, кваліфікація працівника, країна походження тощо).

У країнах Перської затоки Riyasiri Wickramasekara виокремлює окремі спеціальні міграційні режими для тимчасових працівників-мігрантів. Так, лише висококваліфіковані працівники-мігранти мають право на проживання разом із родинами (хоча й існують спеціальні квоти), а водночас для робітників середньої та низької кваліфікації встановлено окремий правовий режим і вони не мають відповідного права [13, с. 4].

Тобто можна вести мову про створення спеціальних правових режимів для трудових мігрантів та їх сімей в залежності від їх кваліфікації. Цікавим є питання щодо можливості запровадження аналогічних правових режимів в нашій країні. З одного боку, таке розшарування може бути трактовано як певна дискримінація, оскільки некваліфіковані працівники втрачають право на сімейне возз'єднання. Однак з іншого боку встановлення спеціального правового режиму для висококваліфікованих працівників може бути окремим правовим засобом стимулювання міграції висококваліфікованої робочої сили. Крім того, можливим є використання не цієї моделі, а, наприклад, австралійської, де стимулюється міграція не просто висококваліфікованих працівників, а фахівців за окремими спеціальностями, яких потребує економіка країни.

Крім того, слід зазначити, що застосування такого підходу створить ще один спеціальний правовий режим для родин працівників мігрантів, що матимуть особливий правовий статус. Це потребуватиме створення окремої процедури отримання дозволу на в'їзд в країну для таких сімей.

Окрім спрощеної процедури отримання дозволу на міграцію членами родин можливим є застосування інших стимулюючих заходів. Наприклад, спрощена процедура отримання дозволу на трудову міграцію, спрощена процедура подальшого отримання громадянства тощо.

Безперечно важливим є швидке створення стимулюючого правового режиму для висококваліфікованих мігрантів. Так, досліджуючи міграційні процеси у Німеччині,

Frank Wolff дійшов висновку, що так звані “Зелені карти” для висококваліфікованих працівників мігрантів робили спроби запровадити ще на початку 2000-х років, однак через політичні суперечки опозиція не дозволила цього. При цьому нестача висококваліфікованої робочої сили продовжувала лише зростати. У 2012 році вже колишня опозиційна Консервативна партія сформувала уряд і прийняла рішення щодо запровадження так званих “Блакитних карток”, що фактично також були покликані збільшити трудову міграцію висококваліфікованих спеціалістів до країни. Однак ситуація вже змінилася і було подано заявки лише на декілька сотень “Блакитних карток”. При цьому більшість заявок була подана від вже працюючих у Німеччині мігрантів, що бажали поновити свій статус [14, с. 2]. Тому можна дійти висновку, що зволікання у запровадженні ефективного спеціального правового режиму для висококваліфікованих мігрантів може бути фатальним для економіки держави.

Особливо важливим це є враховуючи загальну тенденцію до скорочення притоку мігрантів в Україну й збільшення еміграції з нашої держави, що значно підвищився з часів початку Російської агресії у 2015 році і хоча наразі зменшується, однак зберігається міграційне скорочення населення [1, с. 80]. Тому вкрай важливим вбачається стимулювання трудової міграції у зв'язку із негативною міграційною тенденцією наразі та вивільненням робочих місць.

Можливим є також використання іншого австралійського досвіду – застосування вікових обмежень у сфері міграції для окремих правових режимів. Так, в Австралії максимальний вік заявника на професійну візу становить 49 років, а у разі перевищення відповідного віку, заявнику автоматично відмовляють [3, с. 263]. Повністю копіювати подібний досвід вбачається недоцільним, оскільки існують спеціальності, де вік працівника не має критичного значення (науковці, економісти тощо). Однак можливим є встановлення спеціальних вікових обмежень щодо окремих категорій трудових мігрантів (в основному – низькокваліфікованих працівників та працівників, що працюють у сферах, які вимагають значних фізичних навантажень).

У такому разі необхідно розробити методика визначення граничного міграційного віку для окремих спеціальностей, щоб уникнути дискримінації за віковою ознакою.

Щодо загального граничного міграційного віку для всіх категорій працівників, то можливим є порівняння його до загального пенсійного віку в Україні.

Крім того, з метою покращення демографічної ситуації та залучення молоді у нашу країну, можливим є створення також окремого стимулюючого правового режиму для мігрантів певного віку (наприклад, до 30 років).

Також можливим є створення окремих правових режимів для мігрантів з різних країн. Так, у Іспанії, фактично існує два правових режими – один для мігрантів-працівників з країн-членів ЄС, а інший для всіх інших країн. При цьому, трудову міграцію з країн-нечленів ЄС з початком фінансової кризи було майже припинено [11, с. 11].

Враховуючи перспективи євроінтеграції України та проголошений з ЄС безвізовий режим, наша держава також може, залучаючи європейський досвід, розробити два окремі спеціальні правові режими для трудових мігрантів з країн-членів ЄС та інших країн. Більше того, враховуючи наше прагнення до входу до Єврозони, у разі входження України у склад ЄС ми будемо змушені привести вітчизняне законодавство у відповідність до норм Європейського права, зокрема гарантуючи вільне працевлаштування мешканців інших країн ЄС в нашій державі. Тому створення спеціального правового режиму для трудових мігрантів з Європейського Союзу є нагальною проблемою.

При цьому важливим є той факт, що для процесу визначення статусу трудових мігрантів з країн-членів ЄС необхідно не тільки розробити та прийняти відповідні

нормативно-правові документи, а й вести діалог з керівництвом ЄС та окремих країн щодо спільного вирішення проблемних питань трудової міграції. Це підтверджується й положеннями, що містяться у ст. 16 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, де зазначено, що Україна та країни, що підписали цю Угоду, підтверджують важливість спільного управління міграційними потоками між їхніми територіями та надалі розвиватимуть всеохоплюючий діалог щодо всіх питань у сфері міграції [9].

Також можливим є створення окремого рестриктивного правового режиму для трудових мігрантів з недружніх країн з метою обмеження такої міграції з метою зменшення економічної інтервенції або підсилення заходів безпеки щодо цієї категорії мігрантів. Особливо актуальним це є, враховуючи конфлікт на Донбасі та агресивні дії з боку Російської Федерації. Слід зазначити, що досвід створення подібних рестриктивних режимів вже мають Балтійські країни. Так, у Латвії ще в 2014 році було введено цілий ряд обмежень для мігрантів з Російської Федерації (зокрема, було припинено видачу дозволів на тимчасове проживання та введено цілий ряд обмежень щодо придбання нерухомості для росіян) [12, с. 195].

Враховуючи специфіку трудової міграції, особливості такого рестриктивного режиму можуть полягати у наступному:

1. Введення квот щодо кількості трудових мігрантів.
2. Ускладнення процедури отримання дозволу на роботу. Зокрема, можливим є введення додаткової перевірки благонадійності потенційних трудових мігрантів.
3. Створення спеціального режиму перебування для трудових мігрантів. Це може полягати у забороні покидати певні зони роботи та проживання, нагляд за мігрантами Державної міграційної служби, заборона працювати на окремих видах робіт, чи на окремих територіях (наприклад, на територіях, що межують з державним кордоном) тощо.
4. Повна заборона трудової міграції.

Слід зазначити, що величезною прогалиною є відсутність спеціального нормативно-правового акту, що регулював би відносини з трудової міграції іноземних працівників з-за кордону (дані відносини регулюються лише нормами Закону України “Про зайнятість населення”, водночас спеціальний закон відсутній). Саме у такому акті мають визначатися спеціальні правові режими для окремих категорій трудових мігрантів. Окремі норми щодо трудової міграції містяться у Законі України “Про зовнішню трудову міграцію”. Однак цей Закон регулює відносини, пов’язані лише з трудовою міграцією та соціальним захистом громадян України за кордоном (трудовах мігрантів) і членів їхніх сімей [6]. Завдяки цьому нормативно-правовому акту можливо виокремити ще один спеціальний правовий режим для трудових мігрантів – режим для зовнішніх трудових емігрантів. Він суттєво відрізняється від інших спеціальних правових режимів у сфері трудової міграції, оскільки суб’єктами є виключно громадяни України.

Так, для цього правового режиму, звісно, не може встановлюватись порядок отримання дозволу на в’їзд у країну, отримання подальшого дозволу на роботу чи інших обмежень. Тому виокремлення спеціальних правових режимів для зовнішніх мігрантів вбачається недоцільним.

Окремо можна вести мову про створення окремих спеціальних правових міграційних режимів в залежності від часу перебування працівника на території України. Так, можливо створити окремі режими для сезонних робітників,

короткострокових працівників (до 1 року), довгострокових працівників (більше 1 року) тощо. Звісно, що більший строк перебування працівника в державі, то більші гарантії мають йому надаватися. Також важливою є програма інтеграції довгострокових працівників у суспільство. Наразі світового досвіду щодо програм інтеграції саме тимчасових мігрантів-працівників майже не існує. Водночас можливим є запровадження таких програм у нашій державі для висококваліфікованих працівників та працівників зі спеціальностей, яких потребує вітчизняна економіка, з метою стимулювання їх до залишення у межах країни та подальшого отримання громадянства.

Виходячи з вищезазначеного, пропонується утворити та законодавчо забезпечити спеціальний правовий режим у сфері трудової міграції – стимулюючий режим для окремих категорій висококваліфікованих працівників.

Мінусом вітчизняної системи забезпечення трудової міграції є також майже повна відсутність у Державної міграційної служби України повноважень у сфері контролю трудової міграції, хоча це є найбільш масовим видом переміщень населення. Натомість значна частина повноважень з регулювання відносин, пов'язаних з трудовою міграцією, покладена на Державну службу зайнятості [2, с. 9].

Водночас, на наш погляд, саме на Державну міграційну службу має бути покладено переважну частину повноважень у сфері регулювання відносин пов'язаних з трудовою міграцією в Україні. Це буде повністю кореспондуватися з нормами Положення “Про Державну міграційну службу України”, відповідно до п. 1 якого Державна міграційна служба реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5].

Саме Державна міграційна служба має подавати до Верховної ради України проекти нормативних документів, де будуть встановлюватись спеціальні правові режими для окремих категорій трудових мігрантів та в подальшому здійснювати діяльність з виконання таких актів.

На жаль, прийнята у 2017 році Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року не містить положень щодо створення спеціальних правових режимів щодо окремих категорій мігрантів. Більше того, сама Стратегія спрямована на зменшення негативних наслідків від еміграції українського населення за кордон. Однак Стратегія майже не звертає уваги на проблему залучення трудових мігрантів з інших країн.

Однак у Стратегії міститься положення щодо необхідності поступової систематизації національного імміграційного законодавства в рамках формування Міграційного кодексу України, яким будуть врегульовуватися всі питання міграції [7].

Вбачається доцільним основні норми, що регулюватимуть відносини, пов'язані з існуванням спеціальних правових режимів у сфері трудової міграції, викласти саме у такому Міграційному кодексі України.

На жаль, наразі процес прийняття Міграційного кодексу України перебуває ще на своєму початку. Так, на сайті Державної міграційної служби України міститься проект Концепції міграційного кодексу України. Однак у зазначеному проекті Концепції на даному етапі відсутні прямі пропозиції щодо вдосконалення нормативного забезпечення у сфері трудової міграції. Самий же проект Концепції носить виключно декларативний характер і не містить жодної практичної пропозиції щодо прийняття будь-якої спеціальної норми [4]. Тому вкрай важливим є продовження активної роботи

з підготовки та прийняття Міграційного кодексу України, що має систематизувати норми, що регулювали б відносини у сфері міграції.

Висновки.

Необхідним є створення системи спеціальних нормативн-правових режимів для трудових мігрантів в Україні.

Для цього необхідним є модернізація чинного законодавства у сфері міграції.

Пропонується розглянути можливість створення відповідних режимів для працівників-мігрантів в залежності від їх віку, кваліфікації, країни походження, строку перебування в Україні та місця міграції.

Також необхідним вбачається створення рестриктивного режиму для трудових мігрантів з країн, що становлять загрозу для національної безпеки та стимулюючого режиму для окремих категорій висококваліфікованих працівників.

Використана література

1. Ковальська Л., Гук Р. Міграційні процеси в Україні в період агресії Російської Федерації. *International Scientific and Practical Conference World science* 1 (1), 78-82. URL: <http://archive.ws-conference.com/migracijni-procesi-v-ukra%D1%97ni-v-period-agresi%D1%97-rosijsko%D1%97-federa ci%D1%97>

2. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам. – (Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. 2014). URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf.

3. Міграційне право України: підручник / С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова та ін. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М Гусарова. Харків: ХНУВС. 2016. 296 с.

4. Проект концепції Міграційного кодексу України. – (Сайт Державної міграційної служби України). URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/konsultacij-z-gromadskistyuu/gromadske-obgovorennya/proekt-konczepczij-proektu-migracijnogo-kodeksu-ukrajni.html>

5. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.14 р. № 360. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. С. 147. Ст. 1239.

6. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.15 р. № 761-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 49-50 Ст. 463.

7. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.17 р. № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>

8. Січко С.М. Міжнародна трудова міграція як форма міжнародних економічних відносин. *Економіка і менеджмент*. 2016. № 10. С. 112-116.

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

10. Anna Boucher, Justin Gest. Migration studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies. *Migration Studies*, Volume 3, Issue 2, 1 July 2015, Pages 182-198. – Electronic text data. – Access mode: <https://doi.org/10.1093/migration/mnu035>

11. Hobson, Barbara, Zenia Hellgren and Luwam Bede (2015): How Institutional Contexts Matter: Migration and Domestic Care Services and the Capabilities of Migrants in Spain and Sweden. Working paper and final project report, FamiliesAndSocieties project (familiesandsocieties.eu), funded by the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) under grant agreement no. 320116. Marianna – Electronic text data. – Access mode: <http://www.familiesandsocieties.eu/wp-content/uploads/2015/11/WP46HobsonEtAl2015.pdf>

12. Marianna Gladysz. Security of the Baltic States: Effectiveness of the EU Common Security and Defence Policy and Influence of the Ukrainian Crisis. – Electronic text data. – Access mode: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/download/7230/7249>

13. Piyasiri Wickramasekara. Circular and Temporary Migration Regimes and Their Implications for Family. QScience Proceedings, Family, Migration & Dignity Special Issue. 2013. – Electronic text data. – Access mode: <http://www.qscience.com/doi/pdf/10.5339/qproc.2013.fmd.1>

14. Wolff, Frank. 2013. Rethinking Migration Regimes: Lesson of Post-Communism. Lesson of Post-Communism Working Paper, Indiana University, Bloomington, IN. – Electronic text data. – Access mode: <http://www.indiana.edu/~reeiweb/newsEvents/2013/wolff.pdf>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~

---