

ской деятельности» от 23.07.98 г. №817/98 можно сделать вывод, что производить возмещение образовавшейся разницы нецелесообразно при осуществлении хозяйственных операций, предусмотренных договором комиссии. В соответствии с действующим законодательством это может быть урегулировано по соглашению сторон или в судебном порядке.

При исследовании излагаемого вопроса необходимо также обратить внимание на момент в соблюдении требований специального валютного законодательства, которым регламентируются специфические особенности осуществления внешнеэкономической деятельности резидентов. Так, иногда в рассматриваемых заключенных на территории Украины и между двумя резидентами догово-

рах комиссии предусмотрен расчет между сторонами в иностранной валюте. В соответствии с Декретом кабинета Министров Украины от 19.02.1993 г. №15-93 «О системе валютного регулирования и валютного контроля» сам порядок расчетов между комиссионером и комитентом за оказанную услугу в иностранной валюте не может быть признан правомерным.

В результате следует отметить, что согласованные условия договоров являются основополагающим моментом в формировании финансового результата комиссионера. В зависимости от эффективности контракта будет определяться размер валового дохода а, следовательно, и налогооблагаемой прибыли комиссионера.

С.Г. ДЗЮБА, *д. э. н.*;

Л.В. РУДЕНКО, *ДонГТУ*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ ИММИГРАЦИИ В УКРАИНЕ

В условиях реформирования экономических отношений, вхождения Украины в конкурентную международную среду на украинском рынке труда произошли существенные изменения. На фоне уменьшения абсолютного количества трудовых ресурсов ежегодно происходит рост численности незанятого населения (с 459,6 тыс. чел. в 1991 г. до 2,5 млн. чел. в 1999 г.), уровня зарегистрированной (с 0,1% на начало 1992 г. до 4,3% на январь 2000 г.) безработицы, средней продолжительности безработицы (в 1999 г. – 11 мес.), нагрузки на одну вакансию (1999 г. – 24 чел., а в отдельных областях – от 67 до 100 чел., в городах и районах – от 100 до 500 чел. и более). За пределами Украины (в Германии, Швейцарии, Чехии, Греции и на терри-

тории других стран) в 1999 г. работало более 28 тыс. чел., из которых каждый второй в возрасте 28-40 лет, каждый пятый возрастом от 18 до 28 лет [4, с. 48, 49].

Данный цифровой материал наглядно свидетельствует о том, что Украина относится к числу трудоизбыточных государств. Вместе с тем, численность иностранных граждан, желающих получить рабочее место на украинском рынке труда, из года в год растет. Так, например, по данным Донецкого областного центра занятости, в Донецкой области численность трудовых иммигрантов на первое января 1996 г. составила 790 чел., а на начало января 2000 г. – 2152 тыс. чел.

© С.Г. Дзюба, Л.В. Руденко, 2001

В условиях, когда производство все время сокращается, нельзя не учитывать того, что приток иммигрантов сокращает количество рабочих мест и обостряет проблему безработицы среди местных жителей. Иммиграция увеличивает давление избыточных трудовых ресурсов, вызывает социальную напряженность. Ведь как и в любой другой стране во время экономического спада, в Украине реальные доходы жителей снижаются, и особенно у лишившихся работы граждан; прибыли предприятий уменьшаются или вовсе сменяются убытками.

Много стран в мире (в том числе с переходной экономикой) имеют подобные проблемы и для их решения вводят в миграционную политику меры, призванные защитить интересы своих граждан и национальную экономику.

Незначительная способность рынка труда к саморегулированию, сохранение до крайности напряженной ситуации на отечественном рынке рабочей силы требуют совершенствования действующей нормативно-правовой базы государственного регулирования процесса иммиграции рабочей силы. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Так, 2 мая 1996 г. Украина подписала Европейскую социальную Хартию. Гарантированные Хартией права человека можно разделить на три категории: защита права на труд, социальная защита всего населения и специальная защита вне рабочей среды. В 1996 г. была введена статистическая отчетность №3-ТМ «Трудовая миграция», установлены правила въезда иностранцев в Украину и их выезда из Украины, установлен порядок оформления иностранным лицам и лицам без гражданства разрешения на трудоустройство в Украине. Но этого не вполне достаточно, для обеспечения эффективного регулирования внешней трудовой иммиграции необходимо создание и организация национальной службы миграции населения с передачей ей функций по учету миграций населения, за-

ключению межгосударственных соглашений, а также выдаче трудовых лицензий иностранным гражданам на работу в Украине, создание национальной и региональных миграционных программ, а самое главное – принятие закона «О трудовых мигрантах».

Основными законодательными актами для иностранцев, пребывающих на территорию Украины, являются: Конституция Украины и Закон Украины «О правовом статусе иностранцев» от 4 февраля 1994 г. №3929. Он определяет правовой статус иностранцев в Украине, закрепляет основные права, свободы и обязанности иностранных лиц и лиц без гражданства, находящихся в Украине, и определяет порядок разрешения вопросов, связанных с их въездом в Украину или выездом из Украины. Статьей 3 данного Закона иностранцам разрешен въезд в Украину для трудоустройства.

В соответствии с Правилами въезда иностранцев в Украину и их выезда из Украины, утвержденными постановлением Кабинета Министров Украины №1074 от 29 декабря 1995 г., юридические лица, принимающие иностранцев, должны обеспечить своевременное разъяснение им прав, свобод и обязанностей, предусмотренных законодательством Украины, вести соответствующий учет этих лиц. Они отвечают за своевременное оформление документов на право их пребывания в Украине и выезд из Украины после определенного срока.

На основании Правил въезда иностранцев в Украину и их выезда из Украины следует приступить к разработке Закона «О порядке въезда в Украину и выезда из Украины иностранных граждан».

Согласно п. 1 «Правил въезда иностранцев в Украину и их выезда из Украины», иностранцам позволяется въезжать в Украину и выезжать только через пункты пропуска на государственной границе. Делать это необходимо по национальному паспорту и при наличии

соответствующей визы, если иной порядок въезда не установлен законодательством Украины.

Правила оформления визовых документов для въезда в Украину Кабинет Министров Украины утвердил постановлением №227 от 20 февраля 1999 г. Согласно этим Правилам, визы независимо от цели поездки делятся на определенные типы.

Лица, въезжающие в Украину в целях трудоустройства, должны обязательно иметь иммиграционную визу. IM-1 (в машиносчитываемой зоне VA) принадлежит к долгосрочным визам, поскольку срок ее действия составляет один год. Для оформления данной визы требуется предъявить разрешение на работу, оформленное в Министерстве труда и социальной политики Украины.

Иностранцы, прибывшие в Украину на законном основании, могут временно пребывать на территории страны по зарегистрированному в установленном порядке национальному паспорту. Паспорт необходимо подать для регистрации после прибытия в пункт назначения в течение трех рабочих дней. Иностранцы могут освобождаться от этой процедуры только на основании соответствующего международного договора Украины на условиях взаимности.

Регистрацией паспортов занимаются Министерство иностранных дел, гостицы, органы внутренних дел. Представляется целесообразным создание иммиграционной службы, которая будет контролировать соблюдение правового режима въезда и пребывания на территории Украины трудовых иммигрантов.

В соответствии с Порядком оформления иностранцам и лицам без гражданства разрешения на трудоустройство в Украине, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины №2028 от 1 ноября 1999 г. и вступившим в силу с 1 января 2000 г., необходимо иметь соответствующее разреше-

ние. Работодатели могут использовать труд иностранцев только при наличии у них разрешения на трудоустройство (если иное не предусмотрено международными договорами Украины). В соответствии со ст. 8 Закона Украины «О занятости населения» в случае использования труда иностранцев без этого разрешения с предприятий, учреждений, организаций любой формы собственности государственная служба занятости имеет право взимать штраф за каждое такое лицо в пятидесятикратном размере необлагаемого минимума доходов граждан. Похожий порядок существовал и ранее. Он был более демократичным и стимулировал иностранцев – учредителей к вложению капитала в экономику Украины. Порядок оформления иностранцам разрешения на трудоустройство в Украине, утвержденный Министерством труда и социальной политики (приказ от 30 июля 1993 г. №27) освобождал от получения оплачиваемого разрешения (за рассмотрение заявления о предоставлении разрешения на трудоустройство и продление срока его действия с работодателя взыскивается плата в размере десяти необлагаемых налогом минимумов доходов граждан) руководителей представительств иностранных субъектов предпринимательской деятельности в Украине, которые зарегистрированы в Министерстве внешних экономических связей и торговли Украины, а также распространялся на иностранцев, являющихся основателями (учредителями) субъектов предпринимательской деятельности в Украине и их руководителями, так как в данном случае иностранцы выступают в роли работодателей.

Разрешение на трудоустройство оформляется иностранцу при условии, что он будет заниматься в Украине такой трудовой деятельностью (видом работы), для выполнения которой в стране (регионе) нет должным образом подготовленных исполнителей или есть доста-

точные обоснования целесообразности использования труда иностранных специалистов, если иное не предусмотрено международными договорами Украины.

Разрешение на трудоустройство оформляется и выдается Государственным центром занятости Министерства труда и социальной политики Украины или по его поручению соответствующими центрами занятости Автономной Республики Крым, областей, городов Киева и Севастополя для работы на предприятии, в учреждении, организации, которые пригласили иностранца на определенную должность (специальность).

Для получения разрешения работодатель должен направить в соответствующий центр занятости следующие документы:

- заявление (в произвольной форме);
- обоснование необходимости использования труда иммигрантов и возможности создания для них необходимых условий пребывания и деятельности;
- копию контракта между иностранным и украинским субъектами хозяйственной деятельности на выполнение определенного объема работ (услуг);
- копии устава и свидетельства о государственной регистрации субъекта хозяйственной деятельности, засвидетельствованные в установленном порядке;
- копию проекта контракта работодателя с работником – иностранным гражданином;
- документ, оформленный в установленном порядке, удостоверяющий право работодателя или уполномоченного им лица представлять его интересы в центре занятости;
- копии документов об образовании или квалификации;
- справку органа государственной налоговой службы об уплате работодателем предусмотренных законодательством налогов и сборов;
- квитанцию о внесении платы за рассмотрение заявления.

Решение (положительное или отказ) о предоставлении разрешения на трудоустройство должно быть принято в срок не позднее 30 дней со дня получения указанных выше документов. О принятом решении соответствующий центр занятости обязан письменно сообщить заявителю.

Однако при рассмотрении вопроса о выдаче разрешения представляется целесообразным срок его принятия сократить вдвое (до 15 календарных дней).

Разрешение на трудоустройство выдается, как правило, на срок до одного года. Этот срок может быть продлен. Максимальный срок непрерывного пребывания иностранца в Украине на основании полученных разрешений на трудоустройство не может превышать четырех лет. Продолжение срока действия разрешения на трудоустройство является основанием для обращения в органы внутренних дел по вопросу продления срока пребывания в Украине.

После не менее шестимесячного перерыва иностранец может опять получить разрешение на трудоустройство в Украине.

Независимо от состояния на рынке и тенденций его развития, разрешения на трудоустройство не выдается иммигрантам, если:

- в поданных для выдачи разрешения документах содержатся сведения, противоречащие требованиям законодательства и международным договорам Украины;
- контракт предусматривает условия труда хуже, чем у граждан Украины, работающих по аналогичной специальности;
- обнаружены факты сознательного предоставления недостоверных сведений или подделки документов;
- имеет место намерение занять должность или осуществлять трудовую деятельность, требующую (согласно действующему законодательству) украинского гражданства;

- установлено наличие фактов нарушения иностранцем законодательства Украины во время пребывания на ее территории;

- от даты предыдущего отказа в оформлении визы миновало менее одного года.

Трудовые иммигранты, въехавшие на территорию Украины на основании ложных сведений или нелегальным путем, должны быть депортированы, а издержки по депортации возложены на работодателя.

Досрочное расторжение контракта по инициативе работодателя или работника, а также по вине иностранца (например, установление факта о предоставлении неверных сведений в документах на получение разрешения, признания лица в соответствии с законодательством нежелательным для пребывания в Украине) влечет за собой аннулирование разрешения на трудоустройство. О досрочном расторжении контракта работодатель в течение трех рабочих дней должен уведомить соответствующий центр занятости и орган внутренних дел.

Если иностранец не приступил к работе в предусмотренный контрактом срок по причинам, которые в соответствии с законодательством не являются уважительными, то работодатель в течение трех рабочих дней обязан письменно уведомить об этом соответствующие инстанции: центр занятости, орган внутренних дел, а иностранный гражданин – покинуть территорию Украины. Это также относится и к иностранцам, оформившимся на работу, не имея разрешения на трудоустройство.

Важнейшей формой регулирования иммиграционных потоков со стороны государства на региональном уровне является установление количественных квот на въезд иммигрантов. Например, в Донецкой области в соответствии с распоряжением председателя областной государственной администрации от 16 но-

ября 1995 г. №31 «О квотировании и согласовании оформления разрешений на трудоустройство иностранной рабочей силы на территории Донецкой области» установлено, что:

- срок действия квоты – 1 год;

- целевой сбор за получение квоты на трудоустройство одного иностранного гражданина в размере 100 долларов США в пересчете по курсу НБУ на момент выдачи квоты;

- средства, поступающие от разового целевого сбора за выдачу квоты при согласовании трудоустройства иностранной рабочей силы, необходимо направлять на социальную защиту населения, регулирование рынка труда в области, а также на оказание помощи той категории граждан, которые не могут конкурировать на равных с трудоспособным населением области;

- областному центру занятости следует осуществлять учет выданных квот;

- одноразовый целевой сбор взимается с предприятий, учреждений всех форм собственности и физических лиц, имеющих право найма рабочей силы.

С целью учета того факта, что трудовая иммиграция связана с развитием самозанятости и открытием собственного бизнеса, предлагается в распоряжение головы донецкой облгосадминистрации «О квотировании и согласовании оформления разрешения на трудоустройство иностранной рабочей силы на территории Донецкой области» внести соответствующую поправку. Речь идет о том, чтобы с иностранных граждан, являющихся учредителями (соучредителями) и первыми руководителями не взимать целевой сбор за получение квоты на трудоустройство. На данном этапе распоряжение (без внесения такой корректировки) приводит к неравенству в правах при осуществлении иностранцами предпринимательской деятельности и противоречит ст.16 Закона Украины «О предпринимательстве». В ней, в частности,

сказано о предоставлении национально-го режима иностранным субъектам хозяйственной деятельности, что позволяет иностранцам пользоваться такими же правами и нести такую же ответственность, как и гражданам Украины.

Важным направлением интегрирования Украины в мировое сообщество должна стать ратификация Конвенций МОТ №143, 118, 157, 97. Так, согласно Программе Действий, принятой в 1976 г. на Всемирной конференции по занятости в рамках Международной организации труда (МОТ), организация набора рабочей силы должна проводиться на основе двух – или многосторонних соглашений, разработанных на базе изучения экономических и социальных потребностей стран – экспортеров и импортеров рабочей силы.

Одной из основных идей Конвенции МОТ №97 «О трудящихся мигрантах» является признание государствами, ратифицирующими данный документ, равенства в отношении мигрантов независимо от их национальности, расовой принадлежности, религии и т.п. Конвенция содержит статьи, направленные на регулирование условий, при которых трудящиеся-мигранты будут иметь равные с гражданами принимающего государства права в вопросах, определенных Конвенцией. Защита прав трудящихся иммигрантов обеспечивается:

- организацией бесплатных служб помощи мигрантам и обеспечения их необходимой информацией;
- принятием мер по недопустимости недостоверной информации и пропаганды в отношении вопросов, касающихся иммиграции и эмиграции граждан;
- принятием мер, облегчающих все стадии миграции: отъезд, перемещение и прием мигрантов;
- организацией соответствующих медицинских служб;
- разрешением переводить на родину заработок и сбережения трудящихся-мигрантов.

Конвенция включает также приложения, среди которых первые два касаются найма, размещения и условий труда мигрантов, а третье – вопросов ввоза мигрантами личного имущества, рабочих инструментов и оборудования. В Приложении 1, в частности указывается, что посреднической деятельностью по трудоустройству мигрантов могут заниматься:

- наниматель или лицо, находящееся у него на службе и действующее от его имени, при наличии разрешения от компетентных властей и под их контролем;
- частное агентство, получившее на это предварительное разрешение компетентных властей территории, на которой данные операции будут проводиться, при соблюдении условий и в тех случаях, которые могут быть предусмотрены либо законодательством данной территории, либо соглашением между компетентными органами принимающей и направляющей стран.

Конвенция МОТ №118 «О равноправии граждан страны, иностранцев, лиц без гражданства в области социального обеспечения», принятая в 1962 г., гарантирует равноправие иммигрантов и иностранцев или лиц без гражданства в области социального обеспечения. Государства, принявшие настоящую Конвенцию, обязуются соблюдать по отношению к гражданам любого другого государства, подписавшего данную Конвенцию, равенство в социальном обеспечении независимо от срока пребывания. По желанию сторон могут предусматриваться одна или более социальные гарантии.

Согласно Конвенции МОТ №143 «О злоупотреблении в сфере миграций и об обеспечении трудовым мигрантам равных возможностей и возвращения» (1975 г.), государства должны выявлять на своей территории нелегальную миграцию и принимать необходимые меры по ее сокращению. Конвенция содержит

требования, предъявляемые государством в отношении равенства в образовании, занятости, социального обеспечения, участия в профсоюзах и прочих гражданских прав и социальных гарантий для лиц, находящихся на территории государства на законном основании в качестве трудящихся мигрантов или членов их семей.

В Конвенции МОТ №157 «Об установлении международной системы сохранения прав в области социального обеспечения», изложена международная система сохранения прав трудящихся-мигрантов в области социального обеспечения. Назначение данной Конвенции – координация национальных систем социального обеспечения с учетом различий в уровнях развития отдельных стран.

По вопросам заработной платы МОТ принято две конвенции: в 1970 г. №130 «Об установлении минимальной заработной платы» и в 1949 г. №95 «Об охране заработной платы». Первая конвенция провозглашает равенство мигрантов с гражданами страны пребывания в уровне минимальной заработной платы, а в тех странах, где это предусмотрено национальным законодательством, - возможность участвовать в процедурах по установлению размера заработной платы. Вторая конвенция содержит правила, которые касаются выплаты заработной платы, запрещения препятствия трудящимся в распоряжении своим заработком; охрана заработной платы от чрезмерных отчислений; ограничение ареста заработной платы и другие важные правила. При этом оговаривается, что заработная плата трудящимся-мигрантам должна выплачиваться регулярно и наличными деньгами.

Основным актом МОТ о ежегодных оплачиваемых отпусках является Конвенция 1970 г. №132, согласно которой продолжительность отпуска должна быть не меньше трех недель за каждый

отработанный год работы. Минимальный период работы, необходимый для получения права на отпуск, составляет 6 месяцев.

Международными стандартами предусматривается также возможность для трудящихся-мигрантов получить образование или повысить квалификацию в стране пребывания. Так, в Рекомендациях МОТ для мигрантов оговаривается равный с гражданами принимающей страны доступ к получению образования.

В конвенциях ЮНЕСКО имеются положения, направленные на улучшение образования трудящихся-мигрантов и членов их семей. Ряд международных договоров, принятых Всемирной организацией здравоохранения, содержит специальные нормы, касающиеся физического состояния трудящихся-мигрантов. Комиссия ООН по народонаселению располагает соответствующим фондом, часть которого используется на субсидирование национальных программ в области миграции населения. В 1990 г. ООН приняла Международную конвенцию «О защите прав трудящихся-мигрантов и членов их семей». В конвенции существенное внимание уделяется трудовым правам мигрантов. Возрастает роль Международной организации по миграции, целью которой является обеспечение упорядочения организации и планомерности процесса миграции, обмен опытом и информацией.

Результаты анализа нормативно-правового регулирования процесса трудовой иммиграции в Украине показали, что вхождение Украины в мировое экономическое сообщество объективно связано с процессами международной миграции рабочей силы и требует реформирования действующей законодательной базы. С этой целью необходимо принятие Законов «Об иммиграции», «О предоставлении убежища в Украине иностранцам и лицам без гражданства», «О

трудовых мигрантах», «О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «О беженцах», а также доработать механизм реализации Закона «О правовом статусе иностранцев».

Несмотря на определенные сложности в осуществлении нормативно-правового регулирования процесса иммиграции рабочей силы, Украина должна приложить максимум усилий для того, чтобы легальная трудовая иммиграция (в том числе и интеллектуальная) способствовала реализации трудового, финансового, коммерческого, производственного потенциала и содействовала развитию национальной экономики.

Предусматривается, что действующая нормативно-правовая система регулирования трудовой миграции и иммиграции населения будет реформироваться в следующих основных направлениях: сближение законодательной базы Украины с законодательством других стран; обеспечение правовой защиты и соблюдение социальных гарантий иммигрантов, учет их интересов (как нанимающихся на работу, так и занимающихся предпринимательской деятельностью); ограничение нелегальной трудовой иммиграции и контроль за использованием иностранной рабочей силы на отечественном рынке труда.

Предлагаемые пути совершенствования национальной иммиграционной политики Украины позволят ускорить сближение законодательной базы Украины с законодательством других стран, привести отечественную нормативно-правовую базу к современным международным стандартам и нормам в сфере

трудовой миграции и иммиграции, более полно и рационально использовать трудовой потенциал наличного и постоянного населения Украины, а также снизить социальную напряженность в стране, что в конечном итоге будет способствовать устойчивому развитию национальной экономики Украины.

Список литературы

1. Балацкий Е. Государственное регулирование импорта рабочей силы // Международная экономика и международные отношения. - 1994. - №6-7. - С.136-146.

2. Постанова Кабінету міністрів України про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну №227 від 22.02.1999 // Урядовий кур'єр.- 1999.- №41-42.- С.10-12.

3. Распоряжение о создании областной комиссии по рассмотрению материалов на выдачу квот и согласование решений на трудоустройство иностранной рабочей силы №31 от 16.11.95.- Д.: Донецкая облгосадминистрация, 1995.- 6 с.

4. Ринок праці України в 1999 році: Аналітично-статистичний збірник. Ювілейний випуск / Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України. Київ, 2000.- 203 с.

5. Романюк М. Миграция населения Украины: национальные приоритеты и региональная дифференциация механизма регулирования // Экономика Украины.- 1999.- №9.- С.38-44.