

ВИКЛИКИ РЕГІОНАЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

В даній статті досліджується регіоналізація міжнародної кооперації в сфері міграції. Мета даної статті – висвітлити виклики, які стоять перед урядами країн донорів та реципієнтів міграції в умовах зростаючою регіональної кооперації щодо регулювання міграційних процесів. Ключовий акцент в роботі зроблено на формальні, регіональні інтеграційні об'єднання, та неформальні, регіональні консультативні процеси (РКП), інструменти регіональної кооперації. Головними характеристиками, що відрізняють РКП від класичних регіональних інституцій, є неофіційність, відкритість та ефективність. Ефективність міграційної політики значною мірою залежить від результативності міграційних заходів, які проводяться на локальному рівні.

Ключові слова: міжнародна трудова міграція, регіональна інтеграція, міграційний менеджмент.

STAKANOV R.

Taras Shevchenko National University of Kyiv

CHALLENGES OF REGIONAL MIGRATION POLICY

The article examines the regionalization of international cooperation in the field of migration. The purpose of this article is to highlight the challenges facing the donors and recipient countries under the increasing regional cooperation on migration governance. A key focus of the work is made on formal regional integration associations and informal regional consultative processes (RCP), which both are the tools of regional migration cooperation. Not all regional consultative processes develop equally, that depends on the specific regional context. The main features that distinguish the classical RCP from regional institutions are informality, openness and efficiency. Despite the fact that the RCP in Europe are not held under the auspices of the EU as an institution, but later plays a decisive role in it through the individual EU member-countries and the European Commission in the framework in European RCP. If the EU launched an ambitious plan to provide free movement and residence in the EU framework, while such organizations as the Central American Integration System (SICA), MERCOSUR, ECOWAS, SADC, EAC and ASEAN and other regional organizations are more segmented. The effectiveness of migration policy depends largely on the impact of migration activities carried out at a local level.

Keywords: international labour migration, regional integration, migration management.

Актуальність теми дослідження. Для сучасного світового господарства міжнародна трудова міграція відіграє важливу роль в забезпеченні його стабільності та розвитку. В умовах демографічної кризи в ряді розвинених країн, міжнародна міграція виступає фактором амортизації скорочення природного приросту робочої сили та зменшення відносної частки працездатного населення в загальному пулі населення приймаючих країн. Для економік з ринками, що виникають, які одночасно можуть слугувати країнами-донорами мігрантів для розвинених економік та регіональними центрами імміграції для більшості країн, що розвиваються, міграція є і фактором економічного розвитку і вагомим джерелом ризиків. В умовах обмеженої регуляторної ефективності таких глобальних організацій як МОМ, МОП або СОТ, ключову роль стає відігравати регіональний рівень регулювання МЄВ, зокрема на рівні регіональних інтеграційних угруповань.

Аналіз останніх публікацій. Питання розвитку міжнародної трудової міграції, міграційна політика окремих країн та регіонів досліджувались рядом українських та зарубіжних науковців, серед яких, в першу чергу, варто виділити Дж. Борхаса, А. Вінтерса, А. Гайдучького, С. Дрінквотера, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновську, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, С. Сардака, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Також значну увагу даному питанню приділяється в звітах та окремих спеціальних дослідженнях ряду міжнародних організацій, зокрема Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світового банку тощо.

Постановка проблеми. Міжнародна трудова міграція є важливою і динамічною формою міжнародних економічних відносин. Регулювання трудової міграції відбувається на всіх рівнях МЄВ, однак, з різною інтенсивністю та ефективністю. Зважаючи на низьку продуктивність глобального регулювання в умовах відсутності, поза межами механізму СОТ, зобов'язуючих договорів щодо управління міграційними потоками, ключова роль в регулюванні належить національному і, все більшою мірою, національному рівню міграційного менеджменту. Водночас, регіональний рівень управління не є гомогенним і залежить як від розвитку інтеграції в рамках регіону, так і ступеню інтенсивності інтеграційних процесів. Вагому роль в ряді регіонів відіграють неформальні консультативні процеси. В даній статті буде здійснено компаративний аналіз регіональної міграційної політики в ряді ключових регіонів світу, що є частиною дослідження трансформації регіонального регулювання міжнародної трудової міграції в умовах формування глобального ринку праці.

Метою даної статті є висвітлити виклики, які стоять перед урядами країн донорів та реципієнтів міграції в умовах зростаючою регіональної кооперації щодо регулювання міграційних процесів.

Результати дослідження автора. Ряд важливих обставин формує модальність багатосторонньої співпраці з міграційних питань. Одна з них – це регіоналізація міжурядової співпраці, яку можна

спостерігати у більшості частин світу. Друга – виникнення нового форуму на основі співпраці між країнами та координації між різними органами, що приймають рішення. У процесі особливе значення надається всеохоплюючому підходу до міграції, тобто плюралістичний підхід замість секторного, у якому збираються в одне ціле різні виміри міграції. Третя – тенденції до глобалізації одночасно з регіоналізацією, які прослідковуються за умов, що склалися, та підкреслюють інтеграцію та координацію. Така конвергенція зусиль на глобальному та регіональному рівні підкреслює конвергенцію у сприйнятті, очікуваннях та поведінці учасників, чому сприяє трансфер моделей співпраці між різними регіонами світу. Ця загальна тенденція у напрямку конвергенції виливається у зусилля побудувати міжнародний режим для міграції. Як у випадку з виникненням та зміною усіх режимів, поява нового режиму стимулюється розвитком та зіткненням інтересів та сприйняття учасників на регіональному та міжнародному рівні. Конвергенція в регіоні повинна аналізуватися як частина ширшої картини з подіями на регіональному та міжнародному рівні, що тісно переплітаються. Також потрібно звернути увагу на питання інтересів та мотивації. Звичайно, регіональні консультативні процеси (РКП) не розвиваються випадково, вони переслідують просту імітацію з одного регіону до іншого. Їх розвиток – це відображення розрахунків та стратегій учасників. Більше того, вони є продуктом контекстних факторів у міжнародних відносинах, і, хоча б частково, їх поширення можна пояснити різними теоріями трансферу політики [1].

З кінця 1990-х в світі виникло декілька РКП, які наслідували ті ж самі функціональні модальності. Проте, не всі РКП досягли однакового рівня розвитку. РКП розвиваються різними темпами, в основному в залежності від регіонального контексту; і, в той час, коли першому вже майже 20 років, деякі нові процеси тільки почали з'являтися. Незалежно від різного рівня розвитку, їх регіональні характеристики та різні умови, що визначають їх створення, вони усі поділяють спільні характеристики, які вражаюче схожі з першими двома європейськими РКП.

Було зроблено декілька досліджень стосовно механіки РКП і декілька, що запозичили визначення таких процесів засноване на консенсусі. Відповідно до цього визначення, три головні характеристики відрізняють РКП від класичних регіональних інституцій: неофіційність – вони є процесом, а не інституцією, це значить, що праця задля досягнення кінцевої мети є важливим аспектом процесу; відкритість – так як згода з усіх питань не є необхідністю, всі варіанти можуть бути досліджені відкрито, що збільшує кількість ймовірного вирішення того чи іншого питання; ефективність – так як рівень адміністрування зведений до мінімуму, прямиий зв'язок між високопосадовцями та експертами у регіональних консультативних процесах є легшим [2].

Інструментами реалізації сучасної міграційної політики ЄС виступають Європейська міграційна мережа (заснована в 2003 р. для забезпечення інформаційних потреб інституцій ЄС та країн членів для отримання актуальної, об'єктивної, надійної інформації щодо міграції), Імміграційний портал ЄС (заснований в листопаді 2011 р. для надання інформації іноземцям, які мають бажання приїхати в ЄС, на Порталі подається інформація для всіх категорій мігрантів в усіх 28 країнах ЄС), а також Фонд притулку, міграції та інтеграції (встановлений на період 2014–2020 рр. на рівні 3,137 млрд євро). 11% з Фонду виділяється в рамках процедури спільного управління на фінансування спеціальних заходів, які імплементуються в рамках національних програм країн ЄС, однак при цьому відповідають спільним пріоритетам ЄС, зокрема і на підтримку програми переселення біженців [3].

На сьогодні можна виділити два типи змін, які були характерними для міграційної політики ЄС в останні 10 років в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС), а особливої вагомості набули після вступу в силу Лісабонської угоди в 2009 р., а також у зв'язку з інтенсифікацією зовнішніх міграційних шоків в 2011 р. До таких змін відносяться: зміни як трансформація і зміни як доповнення [4].

Зміни як трансформація вагомо в якості діалогу, що проявляються в форматі регіональних консультативних процесів. Трансформація виникла в результаті двох тенденцій: по-перше, внутрішнього тренду в рамках ЄС та поступової «евросоюзизації» [5] міграційного діалогу ЄС з країнами-сусідами зі сходу та півдня; по-друге, зовнішнього вектору політики, спрямованої на європейську інтеграцію в Європі загалом [6], в першу чергу щодо східних партнерів ЄС. Європа поклала початок регіональним консультативним процесам щодо міграції. З початку функціонування в 1984 р. міждержавних консультацій, все більша кількість європейських країн залучаються до процесів РКП. До вступу в силу Амстердамської угоди, країни ЄС застосовували виключно міждержавні переговори з країнами Східної Європи. Незважаючи на те, що процеси РКП в Європі не відбуваються під егідою ЄС як інституції, однак в ньому грають визначальну роль країни ЄС і з урахуванням принципів білатералізму, оскільки Єврокомісія присутня на таких зустрічах в якості спостерігача. Тренд до міждержавних переговорів по міграції не послабився і після розширення ЄС в 2004 р., натомість нові країни-члени були націлені на реплікацію даної моделі вже на країни вздовж своїх східних кодонів. Це підтвердило започаткування в 2009 р. Празького процесу, який від самого початку знаходився під значним впливом Єврокомісії, будучи фінансованим з боку фондів економічного розвитку ЄС [7].

Вагомою тенденцією діяльності РКП в Європі є їхня раціоналізація, що також забезпечується завдяки ролі Єврокомісії. В 2009 р. завдяки цій інституції було розведено напрямки діяльності Будапештського та Празького процесів, завдяки чому сфера діяльності Будапештського РКП була поширена

на Центральну та Південно-Східну Азію. Аналогічно, заснований за ініціативи Швеції в 1991 р. Сьодеркюпінгський процес, за сприяння Єврокомісії в 2010 р. було включено до Східного Партнерства в якості Панелі по міграції та притулку [7].

Вагому роль РКП відіграють і для південного напрямку міграційної співпраці ЄС, оскільки саме вони, за ініціативи ЄС, з початку XXI ст. замінюють собою переважно двосторонній спосіб міграційних взаємин. На відміну від Східного Партнерства, який в першу чергу направлений на країни колишнього СРСР, РКП для південного напрямку не має тривалої генези регіональної кооперації. Перший РКП тут був заснований в 2002 р. під назвою Діалог щодо міграції та транзитної міграції, надалі були започатковані Рабатський процес (2006 р.) та РКП Міграція, Мобільність та Зайнятність (2008 р.). В 2014 р. був започаткований Хартумський процес на запит Сполученого Королівства, в якості інструменту посилення кооперації з Єгиптом [7].

За останні три десятиліття країни Південної Америки в процесі створення спільного ринку і надалі політичного союзу сформували досить ефективні та автономні регіональні інституції та сприяли формуванню механізму розподілу повноважень та прийняття рішень в декількох політичних секторах. Якщо спершу можна було говорити про намагання наслідувати міграційну модель ЄС, то надалі відбулись зміщення пріоритетів регіонального міграційного менеджменту. З 2002 по 2012 рр. інтеграційний процес в МЕРКОСУР більшою мірою фокусувався на соціальних питаннях, чому активно сприяли, як підписання Угоди про проживання, так і Південноамериканської конференції по міграції. Вагомим фактором розвитку регіонального міграційного управління є готовність національних систем регулювання, що підтверджується також тим фактом, що зміна підходів до міграції в рамках МЕРКОСУР розпочалась з модифікації національного міграційного законодавства Аргентини, як найбільшого регіонального центра імміграції.

Різні регіональні економічні угруповання по різному регулюють питання трудової міграції. Якщо ЄС запровадив амбітний план по забезпеченню вільного переміщення та проживання в усьому Союзі, при цьому прагнучи до гармонізації освітніх стандартів та прагнучи в перспективі виробити спільну політику зайнятості, такі організації як Центральноамериканська Система Інтеграції (SICA) та її Група чотирьох (G-4), Тихоокеанський Альянс та Угода щодо проживання МЕРКОСУР, а також підходи ECOWAS, SADC, ЕАС та АСЕАН є більш сегментованими. В країнах центральної Азії, які є частиною Євразійської міграційної системи, спостерігається вага міграційна динаміка. Суттєву роль в міграційному регулюванні в даному регіоні відіграють міжнародні організації, зокрема МОМ. Вагому практичну роль вони відіграють в рамках РКП, зокрема, Будапештського, Празького та Алматинського процесів.

Теорії міграційної політики в більшості випадків базуються на досвіді європейських та північноамериканських країн та пов'язані, на думку К. Наттер [8], з ліберально-демократичним контекстом. Водночас, в інших регіонах, наприклад, на африканському континенті, вагоме значення має міжінституціональна динаміка та вплив регіонального та національного контексту на політичні рішення, а інтернаціональні ідеї та норми інтегруються в національну політику. Ефективність міграційної політики значною мірою залежить від результативності міграційних заходів, які проводяться на локальному рівні. Від діяльності місцевих урядів залежить наявність чи відсутність значущої соціальної ексклюзії серед мігрантів, категоризація та сприйняття різних типів мігрантів приймаючими суспільствами, а також ступінь відмінності формальної авторизації від соціального визнання прибулих. Вагомою також є роль місцевої влади у регулюванні діяльності посередницьких установ, через які відбувається поселення різних типів мігрантів на місцях. Управління міжнародними міграційними потоками охоплює як формальні, так і неформальні правила, угоди, процедури та механізми погодження щодо регулювання міграції між двома і більше країн. Таким чином формується дво- або багатостороння міграційна регуляторна система, яка має за мету розширити чисті переваги від транскордонної мобільності для громадян країн, що приймають участь в угоді. Ефективність міграційної системи може бути визначена завдяки:

- а) управлінню імміграцією та еміграцією осіб, як і самими країнами-учасницями угоди, так і проводити кооперацію щодо міграційної політики щодо третіх країн, що передбачає, зокрема, і процедури прикордонного контролю, а також механізм розподілу міграційного потоку;
- б) мінімізації затрат на інтеграцію мігрантів в країні-реципієнті;
- в) зменшенню втрат для країн походження в наслідок еміграції частини трудового потенціалу країни;
- г) підтримці еміграційних діаспор;
- д) менеджменту потоків гуманітарної міграції у відповідності з економічними потребами країн регіону імміграції.

Прикладом ефективного міграційного менеджменту може виступати Австралійсько-Новозеландська міграційна система, де вже тривалий час використовується софістикований механізм селекції мігрантів. Наявна в цих країн торговельна угода передбачає безвізову мобільність працівників, при цьому кожна з країн має окремі двосторонні угоди щодо міграції з рядом країн азійського-тихоокеанського регіону. Відповідно цих угод, робітники можуть прибувати до країни призначення з метою працевлаштування та переказу зароблених коштів на батьківщину, що розглядається в якості сприяння економічному розвитку країни-походження міграції.

Значення РКП є особливо великим в країнах з великим відносними та абсолютними показниками еміграції. Так, трудова міграція стала однією з характерних рис Південно-східної Азії, здійснюючи вплив на локальний, двосторонній та регіональний рівні взаємодії як в рамках регіону, так і в міжрегіональних зв'язках. Урядовий рівень взаємодії в рамках інтеграційного процесу АСЕАН залишається непевним. Певний прогрес було досягнуто щодо міграції окремих категорій кваліфікованих мігрантів, однак, домінуюча форма міграції – низько кваліфікована – характеризується недостатністю регіональної процедурної уніфікації. Повноцінна вільна міграція кваліфікованих робітників залишається віддаленою ціллю, а економічна спільнота АСЕАН запровадила заходи для полегшення трудової міграції окремих категорій висококваліфікованих робітників. Переговори в рамках юридично зобов'язуючого Рамкового інструменту з захисту та сприяння прав трудових мігрантів посуваються незначними темпами через наявність конфлікту інтересів серед країн-реципієнтів та донорів в рамках регіону. За таких умов неформалізовані урядові переговори, а також «менеджмент знизу» мають більш перспективи для практичної реалізації в короткостроковому періоді. Вагомість РКП Коломбо [9], до якого задіяні 12 країн Азії, який стосується, в першу чергу, міграційного напрямку з країн Південної та Південно-Східної Азії до регіону Близького Сходу, в його акценті на пріоритетах країн походження та інтересах самих трудових мігрантів. В ході створення Процесу Коломбо в 2003 р. його завданням було дати відповідь на виклики, які постали перед рядом ключових країн-експортерів робочої сили в країнах Азії, які все більшою мірою визнавали переваги від міграції за умов її систематизації та організації при одночасному гарантуванні соціальних та трудових прав мігрантів і зменшення прикладів експлуатації робітників як під час рекрутингового процесу, так і під час самого трудового процесу в країнах-реципієнтах. В країнах-донорах робочої сили вагому увагу приділяють інформуванню мігрантів щодо різноманітних аспектів міграційного процесу, зокрема особливостям культурно-ціннісних традицій в приймаючій країні, а також реінтеграції мігрантів по їх поверненні на батьківщину.

Висновки. Перспективи ефективного міграційного регулювання на всіх рівнях залежать від якості впливу драйверів міграційного управління, які різняться в чотирьох ключових регіонах міграції – Азійсько-Тихоокеанському, Європейському, Північноамериканському та Південноамериканському. Різні типи факторів на регіональних ринках по-різному впливають на регіональні процеси, з урахуванням поставлених перед ними завдань та ризиків від запроваджуваних кроків. Регіональний міграційний менеджмент функціонує в умовах існуючих місцевих соціальних систем, імплементується через рішення регіональних інтеграційних угруповань та неформальних форумів, одночасно і реагує на міграційні виклики і формує міграційну реальність, впливаючи на структуру і динаміку міжнародної трудової міграції, залучає та формує можливості для розширення мандатів регіональних та глобальних організацій щодо міграційного регулювання, і, зрештою, сприяє підвищенню добробуту для всіх учасників міжнародного переміщення робочої сили.

Література

1. Thouez C. Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes / C. Thouez, F. Channac [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.unitar.org/ny/sites/unitar.org.ny/files/WEJ%20FINAL.pdf>
2. Labour migration / International Labour Organization [Electronic source]. – Mode of access : <http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/lang--en/index.htm>
3. Almeida C.C. Emigration, espace et sous-développement / C.C. Almeida [Electronic source]. – Mode of access : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2435.1973.tb00904.x/abstract>
4. Bouris D. The Revised European Neighbourhood Policy Continuity and Change in EU Foreign Policy / D. Bouris, T. Schumacher [Electronic source]. – Mode of access : <http://www.palgrave.com/de/book/9781137471819>
5. Flockhart T. Europeanization or EU-ization? The transfer of European norms across time and space / T. Flockhart [Electronic source]. – Mode of access : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2010.02074.x/abstract>
6. Börzel T. From Europeanisation to diffusion / T. Börzel, T. Risse [Electronic source]. – Mode of access : https://www.researchgate.net/publication/233108352_From_Europeanisation_to_Diffusion_Introduction
7. Weinar A. Cooperation on Migration and the Revised European Neighbourhood Policy / A. Weinar [Electronic source]. – Mode of access : https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F978-1-137-47182-6_13
8. The dynamics of regional migration governance / Prospects for International Migration Governance [Electronic source]. – Mode of access : http://migrationgovernance.org/wp-content/uploads/2017/05/Program_Final_2017_05_04_Online6.pdf
9. Colombo Process. Member countries / Colombo Process [Electronic source]. – Mode of access : <https://www.colomboprocess.org/about-the-colombo-process/members/>

Надійшла: 01.09.2017; рецензент: д. е. н., проф. Журба І.С.