

УДК: 339.9

СИНКОВЕЦЬ Н. І.

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ

МІЖНАРОДНА РЕГУЛЯТОРНА СПІВПРАЦЯ КРАЇН МЕРКОСУР У СФЕРІ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

В статті розглядається регуляторна співпраця, її прояви та вплив на трудову міграцію. Проведений огляд регуляторної кооперації в рамках інтеграційного об'єднання МЕРКОСУР, наведені та розглянуті основні регуляторні інструменти та договори, що вплинули на її інтенсифікацію. Показано як співробітництво між країнами-учасницями сприяє працевлаштуванню та мобільності робочої сили у рамках об'єднання.

Ключові слова: регуляторна співпраця, трудова міграція, міграційна політика, МЕРКОСУР.

SYNKOVETS N.

Institute of International Relations of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

INTERNATIONAL REGULATORY COOPERATION BETWEEN MERCOSUR COUNTRIES IN THE SPHERE OF LABOUR MIGRATION

International regulatory cooperation is the phenomenon of the current epoch, however, mostly countries are accumulating their efforts in order to overcome the problems and challenges of the world level, such as environmental protection. Notwithstanding the fact that International migration is extremely actual issue nowadays regulatory cooperation in terms of migration regulation it almost hasn't been discussed and researched. Regulatory cooperation has the best results and demonstration at the regional level, where cooperation is carried out within the framework of regional integration associations and relevant integration systems, in particular between the MERCOSUR member countries. Migration flows within the integration association are extremely active, despite the fact that the official regional labour market has not been formed yet. Member countries started to consider labour migration as an essential element in the functioning of the market mechanisms, in addition to the free movement of capital, goods and services. South America has taken significant steps towards developing and improving the institutional framework for regulatory cooperation between countries in the field of migration management, which is based on the following principles: respect for human rights, the rights of migrants and the principle of non-discrimination. Migrant is currently considered as an important member of society and the source of additional budget revenues. One of the most significant documents related to migration regulation are the MERCOSUR Residence Agreement of 2002, which transformed the migration regime for the local citizens and Agreement on Regularization of Migration which was signed as a response to the concern of the Argentine Government regarding the wave of illegal immigrants from the neighbouring countries. However, regulatory cooperation is implemented not at the maximum possible level thus country-members are of different economic and political development. That is why it is extremely difficult to ensure the same level of cooperation as in the European Union. Despite these factors the member countries have found common ground for promoting dialogue and cooperation in the framework of migration, in particular through liberalisation of the visa regime and employment mechanism provided: migrants of MERCOSUR countries can freely enter the other countries of the union just proving their citizenship and granting transcript of criminal record.

Keywords: International regulatory cooperation, labour migration, migration policy, MERCOSUR.

Постановка проблеми. Під міжнародною регуляторною кооперацією розуміється формальна чи неформальна угода, договір або організаційна співпраця країн, що діє між країнами на двосторонньому, багатосторонньому чи регіональному рівнях, шляхом розробки, моніторингу, реалізації, подальшого адміністрування регулювання, з метою зближення та узгодження правил, які існують у різних країнах [1, с. 56]. Не зважаючи на те, що регуляторна кооперація найкращим чином проявляється завдяки акумулюванню спільних зусиль для вирішення проблем глобального масштабу, її можна розглядати через призму регулювання міграційних потоків також. Краще всього вона проявляє себе на регіональному рівні, де співробітництво здійснюється в межах регіональних інтеграційних об'єднань та відповідних інтеграційних систем, зокрема між країнами-учасницями МЕРКОСУР. Однак, регуляторна співпраця здійснюється слабо, так як країни знаходяться на різному економічному та політичному розвитку, тому забезпечити такий рівень співпраці, який існує у Європейському Союзі, а разом з тим, безперешкодно трудову міграцію, лібералізацію візового режиму та працевлаштування є, на даний момент часу, неможливим. Однак, не зважаючи на ці фактори, країни-члени угруповання знайшли спільні точки дотику для сприяння діалогу та співпраці у рамках міграції, зокрема, шляхом її реалізації на білатеральному рівні.

Аналіз дослідження та публікацій. Трудова міграція є надзвичайно актуальною темою, тому питанням її дослідження займається ряд як іноземних науковців, так і українських. Значний внесок зробили такі вчені: Тейлор Е., Мессі Д., Брок Дж., Абалкін Л.А., Шибко В.Я., Рибаківський Л.Л., Шелестов Д.С., Юрін А.В., Шнирков О.І., Заблоцька Р.О., Стаканов Р.Д., Відякіна М.М., Гайдуцький П. І., Філіпенко А.С. Однак, на даний момент, теоретичні дослідження міжнародної регуляторної співпраці у сфері міграції, а особливо її практичний прояв є майже відсутніми.

Метою статті є дослідження реалізації міжнародної регуляторної співпраці між країнами-членами МЕРКОСУР у сфері міграції робочої сили.

Виклад основного матеріалу. МЕРКОСУР – торговельний союз країн Південної Америки, який об'єднує 250 млн чоловік і більше 75% сукупного ВВП континенту, до складу якого входять Аргентина, Бразилія, Парагвай, Уругвай (також учасницею була Венесуела, але її виключили з числа членів в 2016 році) та низка асоційованих членів: Чилі, Болівія, Колумбія, Еквадор та Перу. Дане інтеграційне об'єднання еволюціонувало від зони вільної торгівлі до митного союзу і передбачало:

- вільний рух факторів виробництва: товарів, послуг і робочої сили, завдяки ліквідації митних тарифів та нетарифних обмежень;
- встановлення спільного зовнішнього тарифу та ведення спільної зовнішньоторговельної політики стосовно третіх країн та узгодження позицій на регіональних та міжнародних економічних конференціях;
- координацію макроекономічної, фінансової, монетарної та секторальної політики в галузях міжнародної торгівлі, сільського господарства, промисловості, транспорту і комунікацій та в будь-яких інших галузях для забезпечення вільної конкуренції між сторонами договору.

В другій половині 20 століття, відбувся ряд подій, що змінив міграційну картину в регіоні: європейська імміграція в регіон майже повністю зникла, а через політичну нестабільність та внутрішньоекономічні кризи кількість емігрантів з країн Південної Америки значно зросла, в першу чергу, до Сполучених Штатів та Європи, але багато хто з них обрав й інші країни регіону. Міграційні потоки в середині інтеграційного об'єднання є надзвичайно активними, не зважаючи на те, що не сформовано офіційного регіонального ринку праці.

Міграція робочої сили з часом почала розглядатися як необхідний елемент в системі функціонування ринкових механізмів, що є неодмінним доповненням до вільного руху капіталу, товарів та послуг і який потребує регуляторної кооперації.

Південна Америка зробила значні кроки в напрямку розвитку та вдосконалення інституційного механізму регуляторного співробітництва країн у сфері регулювання міграції, який ґрунтується на таких принципах як: дотримання прав людини, забезпеченні прав мігрантів та принципі недискримінації. Відбулась переоцінка та переорієнтація розуміння мігранта як важливого члена суспільства та джерела додаткових бюджетних надходжень, якому повинні гарантуватися такі самі права як і громадянам.

За останні роки, уряди країн Південної Америки та регіональні організації розвинули своє бачення природи міграції, заохочуючи її та сприяючи вільному пересуванню мігрантів та іноземців в регіоні. Цікавим є той факт, що у цьому регіоні на керівному рівні підкреслюється неефективність обмежувальної міграційної політики, у той самий час робиться акцент на забезпеченні рівних прав мігрантів, підтримці вільних кордонів, розумінні міграції як одного з фундаментальних прав людини та некриміналізації незаконної міграції. Тому на відміну від країн глобальної Півночі, які займають все більш обмежувальний підхід до регулювання міграції, регіони глобального Півдня вживають заходів в напрямку лібералізації пересування регіональних мігрантів.

Одними із найзнаковіших документів, пов'язаними з питанням регулювання міграції є Угода про резиденство в МЕРКОСУР від 2002 р. (Mercosur Residence Agreement), яка трансформувала міграційний режим місцевих громадян, та Статуту громадянства МЕРКОСУР від 2010 р. (Statute for MERCOSUR Citizenship). Відповідно до положень Угоди, громадяни держав-членів та асоційованих держав МЕРКОСУР (Аргентина, Бразилія, Парагвай, Уругвай, Болівія, Чилі, Перу, Колумбія та Еквадор) можуть проживати і працювати протягом двох років в будь-якій із держав-учасниць, якщо вони можуть надати відповідні документи, що підтверджують їх громадянство та несудимість, а також користуватимуться однаковими доступом до соціальної сфери як і місцеві громадяни. Дія угоди розповсюджується на громадян країн-членів, що збираються переїхати до іншої країни-члена МЕРКОСУР, а також на громадян, що вже перебувають за кордоном (в межах об'єднання) і планують там залишитися. Договір також передбачає ряд інших прав для трудових мігрантів, в тому числі право на рівні умови праці, воз'єднання сім'ї, доступ до освіти для своїх дітей, та отримання дозволу на постійне проживання після 2 років перебування в країні [4, с. 131].

На відміну від Європейського Союзу, де законодавство ЄС превалює над національним законодавством, Угода про резиденство в МЕРКОСУР є міжнародною угодою, і кожна країна імплементує її досить ліберально, з метою задоволення власних національних потреб та інтересів. Наприклад, не зважаючи на те, що Чилі країна-реципієнт значної кількості регіональних мігрантів з Еквадору, Перу і Колумбії, вона не застосовує цю угоду по відношенню до громадян цих країн. Аргентина, навпаки, розширює дію угоди для 11 країн в Південній Америці, включаючи і ті країни, що її не імплементували [8].

У той самий виникає ряд проблем при її імплементатії, зокрема, які виникають через відсутність адміністративних ресурсів для обробки заяв, а також через відсутність інформації, яка, загалом, доступна потенційним бенефіціарам. В Угоді згадується право на рівне використання соціальних, культурних та економічних прав, але у той самий час не прописуються обов'язки, тому випадки дискримінації (наприклад, пов'язані з отримання соціальної допомоги) є розповсюдженими у всіх країнах.

Майже одночасно з Угодою про резиденство, було укладено Угоду про регулювання міграції (Agreement on Regularization of Migration), як відповідь на занепокоєння уряду Аргентини стосовно хвилі нелегальних іммігрантів із сусідніх країн. Зусилля зі сприяння гармонізації процедури прикордонного контролю та управління окремими аспектами мобільності залишаються незмінними [7, с. 60].

Країни-члени довго йшли до гармонізації інституційних норм, які регулювали б різноманітні аспекти руху робочої сили. У рамках багатостороннього співробітництва, у 2005 році усі держави-члени об'єднання затвердили Багатосторонню угоду про соціальне забезпечення та розробили Протоколи про освітню інтеграцію, які сприяють працевлаштуванню та транскордонній мобільності громадян: Протокол про інтеграцію освіти про визнання сертифікатів, дипломів та початкової і нетехнічної середньої освіти; Протокол про інтеграцію освіти про розгляд сертифікатів, дипломів та визнання дипломів про технічну середню освіту; Протокол про інтеграцію освіти про визнання університетських ступенів для здійснення післядипломної освіти в університетах держав-учасниць МЕРКОСУР [5].

У 1997 році було укладено Багатосторонню угоду по соціальному забезпеченню (Multilateral Agreement on Social Security), яка встановлювала загальні норми, з метою гарантування прав на соціальне забезпечення для громадян МЕРКОСУР, які проживають і працюють в одній із держав регіону [7, с. 59].

У підкресленні недискримінаційного режиму важливою є Соціально-трудова декларація від 1998 р., так як вона ратифікувала договірні принципи на робочих місцях, підкреслюючи, що інтеграційний процес повинен супроводжуватися покращенням умов роботи для всіх без виключення працівників. З метою досягнення таких цілей, країни-члени зобов'язалися гармонізувати законодавство у відповідних сферах, адаптуючи національні закони для зміцнення інтеграційного процесу [3, с. 385]. Варто зазначити, що принцип вільного руху людей та процес, що веде до впровадження громадянства МЕРКОСУР тісно пов'язані з визнанням фундаментальних прав, тому згадана Соціально-трудова Декларація та проект Статуту основоположних прав МЕРКОСУР містять положення по гарантуванню вільного переміщення громадян країн-членів у рамках об'єднання.

У 2004 р. була проведена Зустріч вищого керівництва у сфері захисту прав людини, яка слугувала форумом для обговорення ідей та зрушень у сфері захисту прав людини у регіоні. В рамках даної зустрічі керівництво МЕРКОСУР розробило спеціальне "положення про права людини", закріплене у Протоколі залучення до сприяння та захисту прав людини, основна мета якого полягала у пошуку механізму міжурядової відповіді на серйозні порушення прав людей у будь-якій з країн-членів. Однак, в реалії, даний інструмент не має конкретного вираження, має рекомендаційний характер і тому є доволі не ефективним [11].

Ще однією вартою уваги є Ресіфська угода про імплементацію інтегрованого контролю над кордонами країн-членів МЕРКОСУР (Recife Agreement on Integrated Border Controls) від 1996 р., яка була підписана між Аргентиною, Парагваєм, Уругваєм та Бразилією, і мета якої полягала у сприянні мобільності людей та ефективному контролю над документацією та ідентифікацією всіх мігрантів, хто мандрує, проживає та працює у об'єднанні [3, с. 386].

У 2000 році був заснований Південно-Американський форум по міграції, діяльність якого базувалась на щорічних зустрічах на рівні міністрів закордонних справ та включала 12 країн Південної Америки. Цей форум відповідає за аналіз міграційних тенденцій та подання відповідних пропозицій, що включаються до регіональної нормативно-правової бази. Його основним доробком було прийняття Плану розвитку людського капіталу мігрантів (South American Plan for the Human Development of Migrants) та Декларації про принципи міграції (Declaration of Migration Principles) від 2004 р., прийнятої в Сантьяго-де-Чилі, яка встановлює основні принципи управління міграцією на регіональному рівні, і визнає права мігрантів та їх значний вклад в розвиток економік країн-донорів та реципієнтів робочої сили. Однак, регуляторний потенціал цієї конференції є слабким, через неактивну діяльність [6].

Прогрес у досягненні зобов'язань та ефективній гармонізації міграційного законодавства є незначним, у зв'язку з міжурядовим характером блоку, слабкими інституціями та конфліктами між державами-членами. Не зважаючи на те, що були розроблені легальні інструменти, які повинні регулювати процес міграції та трудової міграції, зокрема, не існує послідовної та чіткої імплементації даних аспектів. Залишається відкритою проблема регулювання нелегальних регіональних мігрантів, так як наявна інституційна база слугує фундаментом для впровадження регуляторних програм на національному рівні. Станом на сьогодні, не всі члени МЕРКОСУР імплементували інституційні інструменти регулювання міграції, що є перешкодою для усіх громадян регіону використовувати їх переваги.

Угоди по регулюванню міграції носять двоїстий характер, обмежуючи права громадян третіх країн, у порівнянні з правами, що надаються державам-членам. Координація міграційної політики має внутрішнє протиріччя: гуманітарне сприйняття іммігрантів суперечить механізмам прикордонного контролю та лімітованому доступу для громадян не держав-членів об'єднання. Незважаючи на те, що ряд держав-членів включили в свої національні законодавства регуляторні положення угруповання, кожна залишає за собою право надавати чи обмежувати права трудових мігрантів з третіх країн [2].

Держави-учасниці інтеграційного угруповання Меркосур залишаються суверенними країнами і правила щодо процедури працевлаштування за кордоном відрізняються, однак, в межах трудової міграції країни угруповання дійшли консенсусу. Громадяни країн Меркосур, що підписали угоду про резиденство, і які шукають роботу в іншій країні угруповання, використовують спрощену процедуру отримання дозволу на проживання, що дає право на легальне працевлаштування. На даний момент лише Аргентина, Бразилія, Чилі, Колумбія та Уругвай пропонують спеціальний режим та процедуру працевлаштування. Громадяни цих

країн отримують дозвіл на тимчасове перебування в країні, терміном дії 2 роки. Якщо мігрант має намір отримати дозвіл на постійне перебування після двох років проживання, то він повинен надати докази щодо можливості фінансового забезпечення в державі перебування та справку про несудимість (зазвичай).

В Аргентині міграційна політика регулюється Законом про імміграцію, який розглядає міграцію як невід'ємне право людини і виступає проти криміналізації іммігрантів, і став реакцією уряду на тиск громадськості щодо розширення прав іноземців. Громадяни з майже 80 країн світу можуть в'їжджати до Аргентини без візи і залишатися на термін до 90 днів, для всіх інших – необхідна оформлена туристична віза, яка дозволяє залишатися в Аргентині протягом 30–90 днів [9].

Для працевлаштування іноземець у будь-якому випадку повинен мати дозвіл на тимчасове проживання, однак члени угруповання можуть звернутися до відповідних органів, без представлення додаткових документів, основним критерієм є громадянство. Термін дії дозволу 2 роки, після чого можна отримати дозвіл на постійне резиденство. Туристична віза також може бути змінена на робочу, у випадку клопотання компанії роботодавця. Термін дії візи 1 рік, після 3 років проживання в країні, трудовий мігрант отримує можливість звернутися за дозволом на постійне проживання. Система квотування іноземних працівників відсутня (табл. 1) [10].

Таблиця 1

Дозволи на працевлаштування для іноземців в Аргентині

	Професійна віза для короткотермінових поїздок (24Н)	Віза тимчасового перебування	Національна віза
Термін дії	До 30 днів	Від 3 місяців до 1 року, можлива пролонгація.	До 2 років.
Суб'єкти	Громадяни країн, що не входять до переліку “безвізових” країн.	Всі окрім громадян країн МЕРКОСУР та Південної Америки.	Громадяни країн МЕРКОСУР.
Права	Перебування з метою бізнес діяльності, участі у конференціях.	Проживання та працевлаштування.	Перебування та працевлаштування.
Необхідні документи	Виписка з банку за останні 3 місяці, паспорт, запрошення від компанії в Аргентині, авіа білети та резервування готелю.	Спочатку оформлюється дозвіл на в'їзд до країни, робочий контракт, свідоцтво про реєстрацію компанії, сертифікат про народження, підтвердження про відсутність міжнародних злочинів, копія диплому або сертифікат професійної кваліфікації, паспорт.	Довідка про несудимість, паспорт.

Висновок. Для регіону Південної Америки характерні активні міграційні потоки між країнами-членами МЕРКОСУР. Регуляторна співпраця країн у сфері трудової міграції оформлена у низку угод, декларацій, програм, спрямованих на сприяння руху громадян, зокрема, робочої сили між країнами, захисту прав мігрантів, забезпечення недискримінаційної політики та забезпечення їх ефективної інтеграції у місцевий простір. В країнах МЕРКОСУР з самого початку заснування, трудова міграція розглядалось як невід'ємне право громадянина, тому це право відображалось і у відповідних документах. Найкращим проявом співробітництва є спрощена процедура перетину кордону, так як громадянам потрібно надати підтвердження свого громадянства та спеціальну справку про несудимість. Забезпечити повне та детальне регулювання міграційних потоків, як це, зокрема, здійснюється у Європейському Союзі є не можливим, через особливості самого інтеграційного об'єднання. Незважаючи на те, що ряд держав-членів включили в свої національні законодавства регуляторні положення угруповання, кожна країна залишає за собою право обмежувати права трудових мігрантів з третіх країн [2].

Література

- Шнирков О. І. Розвиток новітніх форм міжнародної економічної інтеграції на початку XXI століття / О.І. Шнирков, А.С. Філіпенко, Р.О. Заблоцька. – ВПЦ “Київський університет”, 2016. – 415 с.
- Culpi L., Pereira A.E. The Argentine Role in the Promotion of Migration Policy in Mercosur (1991–2014) // *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 16, 2016. URL: <http://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1660>
- Giupponi B. O., *Rethinking Free Trade, Economic Integration and Human Rights in the Americas*. 2017. 429 p.
- Giupponi B.O. *European Journal of Legal Studies*. Volume 4, Issue № 2, 2011, p. 104-136.
- IOM. *International Dialogue on Migration: Intersessional Workshop on Free Movement of Persons in Regional Integration Processes* 2007. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf
- Lavenex S., Jurje F., Givens T., Buchanan R. *Regional Migration Governance // The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Chapter 20. 2016. p. 10.
- Margheritis A. *Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship. A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America // School of Advanced Study, University of London, London, 2015, pp. 57–80.*

8. Migration Policy Institute / Free movement in South America: The Emergence of an Alternative Model // Official web-site. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model>
9. Ministry of Foreign Affairs and Worship Argentina Republic / Visas // Official web-site. URL: <http://cancilleria.gob.ar/en/visas>
10. Mondaq Connecting knowledge and people. Argentina: Hiring Foreign Workers in Argentina. URL: <http://www.mondaq.com/Argentina/x/563706/work+visas/Hiring+Foreign+Workers+In+Argentina>
11. Panizzon M., Zurcher G., Fornalé E., Zürcher G. The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspective. 2015. 613 p.

References

1. Shnyrkov O. I. Rozvytok novitnikh form mizhnarodnoi ekonomichnoi intehratsii na pochatku XXI stolittia / O.I. Shnyrkov, A.S. Filipenko, R.O. Zablotska. – VPTs “Kyivskiy universytet”, 2016. – 415 s.
2. Culpi L., Pereira A.E. The Argentine Role in the Promotion of Migration Policy in Mercosur (1991–2014) // *Fédéralisme Régionalisme*, Volume 16, 2016. URL: <http://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=1660>
3. Giupponi B. O., Rethinking Free Trade, Economic Integration and Human Rights in the Americas. 2017. 429 p.
4. Giupponi B.O. *European Journal of Legal Studies*. Volume 4, Issue № 2, 2011, p. 104-136.
5. IOM. International Dialogue on Migration: Intersessional Workshop on Free Movement of Persons in Regional Integration Processes 2007. URL: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/free_movement_of_persons_18190607/idm2007_backgroundpaper_en.pdf
6. Lavenex S., Jurje F., Givens T., Buchanan R. Regional Migration Governance // *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Chapter 20. 2016. p. 10.
7. Margheritis A. Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from workers' mobility to regional citizenship. *A Liberal Tide? Immigration and Asylum Law and Policy in Latin America* // School of Advanced Study, University of London, London, 2015, pp. 57–80.
8. Migration Policy Institute / Free movement in South America: The Emergence of an Alternative Model // Official web-site. URL: <http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model>
9. Ministry of Foreign Affairs and Worship Argentina Republic / Visas // Official web-site. URL: <http://cancilleria.gob.ar/en/visas>
10. Mondaq Connecting knowledge and people. Argentina: Hiring Foreign Workers in Argentina. URL: <http://www.mondaq.com/Argentina/x/563706/work+visas/Hiring+Foreign+Workers+In+Argentina>
11. Panizzon M., Zurcher G., Fornalé E., Zürcher G. The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspective. 2015. 613 p.

Рецензія/Peer review : 03.11.2017

Надрукована/Printed : 25.12.2017

Рецензент: прорецензовано редакційною колегією