

УДК 339.91

Стаканов Р. Д.

Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ГЛОБАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Стаття присвячена аналізу поточного стану та перспектив глобального регулювання міграційних процесів. Досліджується три виміри глобального регулювання: регулювання в рамках міжнародних організацій, регіональний вимір регулювання, а також ініціативи, що не є обов'язковими для виконання урядами країн. Визначається потенційна роль Угода щодо торгівлі послугами у контексті глобального менеджменту міграційних процесів.

Ключові слова: міжнародна трудова міграція, міграційна політика, міграційне регулювання.

Актуальність теми дослідження. Міжнародна трудова міграція відіграє важливу роль у міжнародних економічних відносинах, впливає на добробут як країн призначення та походження міграції, а також на самих мігрантів, їхні сім'ї, та місцеве населення в країнах призначення. Також міжнародне трудове переміщення має вагомий вплив на динаміку розвитку глобальної економіки, спрямовуючи трудові ресурси та, опосередковано, капітал у ті регіони світу, де в них потреба є найбільш відчутною. Водночас, незважаючи на значення даної форми МЄВ, на відміну від інших форм, наприклад, міжнародної торгівлі товарами та послугами, трудова міграція не має повноцінного регулювання на глобальному рівні, а контроль та міграційний менеджмент відбувається переважно на національному рівні. З огляду на вищесказане, актуальним видається дослідження питання поточного стану глобального регулювання міграційних процесів, а також подальших перспектив його розвитку.

Аналіз останніх публікацій. Взаємозв'язок міжнародної трудової міграції та функціонування ринків праці як у країні-експортері, так і в країні – імпортері робочої сили, а також міграційна політика як на локальному, так і на глобальному рівнях тривалий час вагомим предметом дослідження для науковців та експертів низки міжнародних організацій. Зокрема, міжнародна трудова міграція та міграційна політика досліджувалися низкою українських та зарубіжних вчених, серед яких у першу чергу варто виділити Дж. Борхаса, В. Будкіна, А. Вінтерса, М. Відякіну, А. Гайдучього, Р. Доббса, С. Дрінквотера, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновську, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, Р. Чамі.

Постановка проблеми. Глобальний менеджмент міграційних процесів, у першу чергу міжнародної трудової міграції, не знаходить достатнього відображення в науковій літературі і переважно концентрується на дотриманні прав трудових мігрантів і меншою мірою визначається загальними потребами глобалізованої економіки, яка несе втрати від обмежуючої або ж неефективної міграційної політики ряду країн та регіонів. У цій науковій праці буде досліджуватися стан глобального регулювання міграційних процесів на сучасному етапі у контексті ефективності використання глобального трудового потенціалу світової економіки, який і надалі залишається ключовим фактором міжнародного виробництва.

Мета статті. Метою статті є висвітлити роль міжнародних інституцій, як на національному, регіональному, так і глобальному рівнях, у регулюванні потоків міжнародної трудової міграції, а

також окреслити перспективи подальшої глобалізації такого регулювання.

Результати дослідження автора. На ефективність глобального регулювання міграційних процесів впливає низка факторів. Серед них можна виділити кон'юнктуру співвідношення глобального попиту та пропозиції робочої сили, структуру та динаміку міграційних процесів, а також слабкість глобальних інституцій, які відповідальні за контроль за міграційними процесами.

Кількість міжнародних мігрантів більш ніж подвоїлася за період з 1980 по 2010 р., збільшившись з 103 до 220 млн. У 2013 р. даний показник сягнув 2013 млн осіб, і за прогнозами даний показник повинен збільшитися ще майже вдвічі до понад 400 млн мігрантів у 2050 р. [1]. За даними Міжнародної організації міграції (МОМ) [2], загальна кількість трудових мігрантів в світі становила 105 млн. працівників. Також необхідно пам'ятати про значні масштаби внутрішньої міграції, які вже в 2009 р. сягнули 740 млн. осіб [3]. До суттєво заниження показників міжнародної міграції веде саме визначення мігранта, як особи, що знаходиться поза межами країни свого народження не менше одного року, таким чином значна кількість тимчасових мігрантів не підпадає під дану категорію. Іншим важливим джерелом заниження статистичних даних щодо міжнародного переміщення осіб виступає значний обсяг нелегальної міжнародної міграції [1].

Близько 60% від загальної кількості мігрантів направляються до 30 промислово розвинених країн світу, при чому дана величина лише зростала у 1990-2010 р. (в 1990 р. даний показник не перевищував 53%). При цьому в структурі мігрантів віком від 20 до 64 років частка імміграції в розвинуті країни становить не менше 62% [4]. У структурі міжнародної міграції поступово відбуваються обмежені зміни, що виокремлюють нові регіональні тенденції міграційних процесів. Досягнувши свого максимуму кількість мігрантів і надалі продовжуватиме зростати, що обумовлюється демографічними та економічними нерівномірностями між країнами, значним прогресом у сфері транспорту та зв'язку, що спрощує можливість для міжнародної міграції [1].

Кожен із континентів світу має свої унікальні характеристики міграційного процесу:

- Значна кількість нелегальних мігрантів у США.

- Непрогнозований розподіл гостьових робітників в Європі.

- Висока частка іноземних робітників у приватному секторі країн-експортерів нафти.

- Африка має одну з найбільших часток біженців у структурі міжнародної міграції.

Управління міграційними процесами стає все більш складним процесом, ключова роль в якому і надалі належить регіональному та національному рівню, чому сприяє загальна переважна направленість міграції, у тому числі і трудової, у першу чергу до розвинених країн світу. Глобальне управління у сфері міжнародної трудової міграції нині відбувається у трьох вимірах: регулювання в рамках міжнародних організацій, регіональний вимір регулювання, а також ініціативи, що не є обов'язковими для виконання урядами країн. Можна виділити три основні правові інструменти, які встановлюють правила в проведенні захисту прав мігрантів: міжнародне право у галузі прав людини, стандарти праці Міжнародної організації праці, а також Конвенції ООН про трудових мігрантів. У рамках угоди ГАТС діє Спосіб 4 надання послуг, який передбачає сприяння мобільності надавачам послуг. Однак, вагомим викликом для даного положення є той факт, що існують практичні проблеми вільного застосування даного правила. Причиною цього є застереження в Договорі ГАТС про те, що Спосіб 4 не позбавляє країни-члени права застосовувати обмеження на в'їзд або ж термін перебування фізичних осіб в країні призначення.

За останні десять років низка країн суттєво переглянули свої міграційне законодавство зважаючи на зміну міграційної кон'юнктури в світі. Останнім часом вагомою метою міграційної політики в приймаючих країнах стало спрямування міграційної політики на більш широкі інтереси ринку праці, а також демографічну ситуацію в країнах-реципієнтах. Низка країн, такі як Польща, Словаччина, Болгарія, Литва, а також Мексика, запровадили спеціальні міграційні органи, покликані впровадити цілі, що були визначені міграційними стратегіями в даних країнах.

Окремі елементи по контролю за міграційними процесами має Міжнародна організація міграції. Так, Департамент міграційного менеджменту МОМ [5] є відповідальним за розвиток політики управління міграцією, формулювання глобальних стратегій, встановлення стандартів та якісний контроль, аналізом інформації пов'язаної з ключовими видами міграції, включно з трудовою міграцією, прикордонним контролем та загальним потенціалом управління міграційними потоками. Також Департамент керує Фондом Розвитку МОМ і є відповідальним за управління мультирегіональними та регіональними проектами. В складі департаменту функціонує Управління трудової міграції та людського розвитку. Дане Управління несе відповідальність за забезпечення політики і оперативне керівництво в розробці програм та технічної підтримки трудової міграції та розвитку, сприяння впровадженню ініціатив у сфері міграції. Також Управління підтримує розробку і реалізацію проектів для підвищення ефективності зв'язків між міграцією та розвитком, допомагаючи реалізувати потенціал стійкого розвитку і скорочення бідності в інтересах мігрантів, їх родин та громад, а також країн походження і призначення міграції. Також до компетенції Управління відносяться консультації з урядами країн призначення і походження, забезпечення мігрантам необхідного рівня підготовки, яка дозволить їм швидко адаптуватися в нових країнах проживання.

Для Міжнародної організації праці (МОП), міграція є по суті питанням ринку праці. У рамках своєї діяльності МОП проводить окремі заходи, регулярні програми та проекти технічної коопе-

рації. До них можна віднести такі програми та напрями діяльності:

- Міграція та інтеграція заради розвитку.
- Налагодження або зміцнення політики та інститутів в галузі трудової міграції.
- Навчальні модулі з питань політики трудової міграції та управління.
- Програма дій з міграції працівників охорони здоров'я.
- Розробка національних статистичних потужностей аналізу трудової міграції.
- Багатосторонні основи МОП з трудової міграції [6].

Переважає частина діяльності МОП сконцентрована на освітній, аналітичній роботі, забезпечення прав трудових мігрантів в країнах призначення, а також висвітлені глобальних проблем, пов'язаних з трудовою міграцією, таких як питання еміграції працівників охорони здоров'я з країн, що розвиваються. Активні зусилля також прикладаються для забезпечення сталого взаємозв'язку між трудовою міграцією та перспективою економічного розвитку в низці регіонів Африки, причому більшого успіху вдається досягнути при участі в такій кооперації також країн ЄС, для яких міграція з країн Північної Африки є вагомим питанням порядку денного. Водночас, як і у випадку з МОМ, МОП жодними чином не має можливості впливати на міграційну політику розвинених країн світу, які, власне, і є ключовими країнами призначення міграції, а отже, саме від їхніх рішень в міграційному менеджменті залежить динаміка та структура міграційних потоків.

Окремі прояви глобального міграційного менеджменту можна спостерігати також і в діяльності інших міжнародних організацій, таких як ЮНКТАД, Департамент з економічних і соціальних питань ООН, ПРООН, Фонд Організації Об'єднаних Націй в області народонаселення, а також Світовий Банк. В діяльності ЮНКТАД прикладом проектів сприяння міграції та розвитку можуть слугувати забезпечення сприятливої бази для політичного діалогу за допомогою дискусій з питань міграції та розвитком нормативної бази, а також питаннями доступу до ринків. З цією метою ЮНКТАД проводить експертні зустрічі для обміну думками щодо торгівлі послугами, в тому числі і відповідно до Способу 4 ГАТС. Ключовими точками в даному разі виступають надання транскордонних послуг, а також тимчасовий рух закордон постачальників послуг у таких сегментах, як туризм, сфера охорони здоров'я, будівництво, фінанси, логістичні послуги тощо [6].

На щорічних зустрічах Комісії ЮНКТАД з торгівлі товарами, послугами та сировиною відбувається діалог з питань тимчасової міграції. У довідковому документі від 2007 р. Комісією було особливо відзначено важливість регіональних торгових угод (РТУ) для просування руху працівників усіх кваліфікаційних рівнів, особливо з огляду на той факт, що існуючі зобов'язання в СОТ відповідно до Способу 4 є досить обмеженими [6]. Натомість у рамках РТУ існує широкий спектр можливостей для забезпечення вільного руху робітників, або, принаймні, сприяння міграції окремих категорій робітників.

ЮНКТАД сприяє підвищенню спроможності країн, що розвиваються визначити та просувати свої національні інтереси через проведення тренінгів на національному та регіональному рівнях щодо питань пов'язаних з тимчасовою трудовою міграцією, а також наданням послуг мігрантами

відповідно до Способу 4 ГАТС. Серед країн-бенефіціарів такої допомоги можна виділити країни таких регіональних угруповань як Загальний ринок Східної та Південної Африки (COMESA) та Співтовариство розвитку Півдня Африки (SADC), МЕРКОСУР та інші.

Світовий Банк свою діяльність пов'язану з міжнародною трудовою міграцією здійснює в рамках окремих проектів та загальної операційної діяльності по міграції, а також проводить численні дослідження та публікує звіти щодо грошових переказів мігрантів, як на глобальному, так і на регіональному та національному рівнях. Прикладом такої діяльності може слугувати проект під назвою «Розробка базису для африканських діаспор в Європі» («D-MADE»). Даний проект спрямований на підтримку підприємницької діяльності діаспор і покращення надання соціальних послуг, в першу чергу в галузі охорони здоров'я та освіти, а також створення робочих місць для бідних в країнах Африки на південь від Сахари.

Одним із можливих елементів регулювання глобального ринку праці може стати Угода щодо торгівлі послугами (TiSA), що наразі є найбільш перспективною можливістю для поліпшення і розширення глобальної торгівлі послугами, яка була започаткована Генеральна угода про торгівлю послугами (ГАТС) у 1995 році. З ініціативи США та Австралії щодо TiSA нині ведуться перемовини в Женеві, Швейцарія, до яких залучені 50 країн-учасників, які представляють 70 відсотків світової торгівлі послугами [7].

TiSA може встановити нові зобов'язання щодо доступу на ринок, а також універсальні правила, які відображають торгівлю 21-го століття. Що стосується мобільності людей, то TiSA спрямована на підвищення здатності використовувати навички та компетенції фахівців, де вони необхідні. Це означає полегшення руху кваліфікованих фахівців для надання послуг [7].

Додаток «Рух фізичних осіб» до TiSA дає чітко зрозуміти, що імміграційна політика стане невід'ємною частиною Угоди, незважаючи на окрему позицію деяких урядів по цьому питанню. Водночас, приймаюча країна має зберегти свою прерогативу щодо впровадження імміграційних законів і застосовувати їх як до трудових мігрантів так і до іноземних постачальників послуг, навіть якщо країна походження мігрантів може мати чинні закони, які захищають мігрантів від вербувальників і їх передбачуваних роботодавців у країні походження [7].

Водночас ЄС, який приділяє особливу увагу захисту трудових стандартів на внутрішньому ринку праці, вдалося включити у TiSA обмовку, яка зберігає здатність держав-членів застосовувати вимоги, встановлені у їх законах та нормативних актах, що стосуються заходів щодо в'їзду, перебування, роботи і соціального забезпечення, у тому числі правил, що стосуються періоду перебування, рівня мінімальної заробітної плати, а також колективних договорів по заробітній платі [8]. Очевидно, що навіть вступ у силу даної угоди не забезпечить повноцінного переходу контролю за міграційними потоками на глобальний рівень, і вплив національних або регіональних рішень імміграційної політики матиме вагомим значення, однак дана Угода може ще одним вагомим кроком для такого глобального регулювання поряд зі Способом 4 Угоди СОТ.

Дослідження у сфері міжнародної міграції висвітлюють зростаючу необхідність у послідовному глобальному управлінні міграційними про-

цесами. Причиною цього виступає необхідність запровадження глобального механізму управління міграційними процесами, який би відповідав масштабам викликів сучасного етапу глобалізації [4]. Проте на поточному етапі перехід таких повноважень до існуючих міжнародних організацій є малоімовірним, оскільки глобальна архітектура міжнародних організацій та система прийняття рішень у них тісно залежить від національних інтересів провідних країн світу.

Зважаючи на брак бажання у національних урядів брати на себе зобов'язання в рамках обов'язкових до виконання міжнародних механізмів, поширення набув альтернативні механізми глобального управління міграцією. Прикладом такого механізму може слугувати встановлення необов'язкових рекомендацій з міжнародного міграційного переміщення. За сприяння МОМ з 2006 р. діє Глобальний Форум по Міграції та Розвитку (GFMD). GFMD являє собою процес, який відбувається під державним керівництвом, знаходиться поза межами Системи ООН, при цьому він координується через Спеціального представника Генерального секретаря ООН з питань міграції. У рамках щорічних конференцій GFMD розглядає досягнення попереднього року та запроваджує нові заходи для забезпечення більш ефективного діалогу та партнерства між урядами, міжнародними організаціями, громадським суспільством та неурядовими організаціями [4].

Іншим прикладом унікальних незобов'язуючих ініціатив є регіональні консультативні процеси (РКП), які почали виникати на глобальному рівні у 1990-х рр. До ключових характеристик РКП, які сприяють глобальному регулюванню міграційних процесів, можна віднести:

- напрацювання порядку денного (розвиток достатньої спільної основи між країнами, які мають намір провести переговори щодо міграції в регіональному контексті) та визначення питань для міграційного діалогу в рамках їх пріоритетності;
- пошук консенсусу через комунікацію, а також наближення позицій переговорних сторін на конкретному аспекті міграції або проблеми, що представляє особливий інтерес;
- зміни конкретних законів, політики або практик, які визначають, як міграція регулюється на національному та регіональному рівнях.

В Азії РКП відіграє важливу роль для міжнародної трудової міграції. У даному випадку помітну роль відіграють Міністерські Консультації на рівні міністрів з питань працевлаштування за кордоном і Роботи за контрактом в країнах походження в Азії (Процес Коломбо та Діалог Абу-Дабі).

Висновки. У переважній більшості випадків міграційна політика базується на національних пріоритетах та міграційних стратегіях ключових країн – імпортерів робочої сили. Водночас запровадження комплексної політики регулювання міжнародної міграції потребує інтеграції національних інтересів з глобальними викликами, а також інтеграції регуляторного поля міграційної політики на глобальному рівні. Прикладом неефективності сучасного стану речей може слугувати зростання обсягів нелегальної міграції (наприклад, «криза біженців» в ЄС у 2015–2016 рр.), вагома роль різних приватних рекрутингових агенцій, які сприяють переміщенню та працевлаштуванню мігрантів за кордоном, часто діючи поза рамками правового поля. Усі ці факторами є наслідками того, що значні сегменти глобального ринку праці не відчують присутності глобаль-

них інститутів регулювання, що виливається в заміщення їх квазі-інститутами або ж нелегальними формами регулювання та контролю, де лише спорадично діють міжнародні організації, а роль національного управління є часто утилітарною та однобокою, що в довгостроковому плані не вирішує проблеми ефективного регулювання міграційними процесами та не забезпечує стабільності розвитку глобального ринку праці. У більшості випадків країни світу не використовують багатосторонніх інструментів управління міграцією на глобальному рівні. Нелегальна міграція залиша-

ється серйозною проблемою, і поліпшення в умовах, з якими стикаються мігранти при міжнародному переміщенні, а також при роботі в країні призначення, відбувається несистемно. У цілому держави не бажають інтегруватися в міграційну політику в глобальному масштабі з низки причин, починаючи від небажання вплинути на конкурентоспроможність власних громадян, які шукають роботу закордоном, до побоювань, що розширення багатосторонніх інститутів вплине на їхній суверенітет та можливості розвитку власної економічної політики на національному рівні.

Список літератури:

1. Martin P. The global challenge of managing migration / P. Martin [Electronic source]. – Mode of access: <http://www.prb.org/pdf13/global-migration.pdf>.
2. Labour Migration / International Organization for Migration [Electronic source]. – Mode of access: <https://www.iom.int/labour-migration>.
3. World Migration Report 2015 / International Organization for Migration [Electronic source]. – Mode of access: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf.
4. Hamada Y. Global governance and international migration: a bridge too far? / Y. Hamada [Electronic source]. – Mode of access: http://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/files/2012/01/15_yuko-hamada1.pdf.
5. Migration Management / International Organization for Migration [Electronic source]. – Mode of access: <https://www.iom.int/migration-management>.
6. Global Migration Group [Electronic source]. – Mode of access: https://www.gfmd.org/files/documents/gfmd_brussels07_contribution_results_of_the_gmg_survey_en.pdf.
7. TiSA talks: open up new markets for EU firms but protect EU consumers and public services / European Parliament [Electronic source]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20160118IPR10380/TiSA-talks-Trade-MEPs-recommendations>.
8. The European Commission consultation for social partners on the labour mobility package / EUROCADRES [Electronic source]. – Mode of access: <http://www.eurocadres.eu/our-positions/the-european-commission-consultation-for-social-partners-on-the-labour-mobility-package/>.

Стаканов Р. Д.

Институт международных отношений
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

ГЛОБАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Резюме

Статья посвящена анализу текущего состояния и перспектив глобального регулирования миграционных процессов. Исследуются три измерения глобального регулирования: регулирование в рамках международных организаций, региональное измерение регулирования, а также необязательные для выполнения инициативы. Определяется потенциальная роль Соглашения о торговле услугами в контексте глобального менеджмента миграционных процессов.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, миграционная политика, миграционное регулирование.

Stakanov R. D.

Institute of International Relations
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

GLOBAL MANAGEMENT OF MIGRATION PROCESSES

Summary

The article is devoted to the current state and prospects of global migration processes regulation. We study three dimensions of global governance: regulation in the framework of international organizations, the regional dimension of regulation, and non-binding initiatives. We determine the potential role of the Trade in Services Agreement in the context of the global management of migration processes.

Keywords: international labour migration, migration policy, migration regulation.