

УДК 339.924: 331.556.4

СТАНОВЛЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ СПІЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Відякіна М.М., к.е.н.

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Исследуется характер институциональных преобразований в контексте формирования общей политики ЕС в сфере международной миграции рабочей силы. С помощью адаптации инструментов теории игр, аргументируется необходимость скоординированных действий стран-членов в вопросах реализации единой миграционной политики Европейского Союза.

Ключевые слова: *общая миграционная политика, Европейский Союз, координация, иммиграция.*

The nature of institutional transformations in the context of forming of EU common policy in the field of international migration of the labour force is investigated in the article. The necessity of coordinated actions of the member-countries in the questions of implementing of the European Union common migration policy is argued with the help of adaptation of the game theory instruments.

Key words: *common migration policy, the European Union, coordination, immigration.*

Постановка проблеми. Потреба у координації зусиль щодо регулювання міграції та вироблення спільних засад міграційної політики Європейського Союзу наростала по мірі інтенсифікації інтеграційних процесів у країнах Західної Європи. Найпоширенішими гіпотезами, які пояснюють формування спільної імміграційної політики ЄС, є так звані гіпотези "втечі в Європу" та "втрати контролю" [6, с. 127]. Апологети останньої вважають, що формування спільної імміграційної політики ЄС спричинене поглибленням євроінтеграційних процесів, що, у свою чергу, руйнує функціональні підвалини держави-нації [10, с. 258]. Прибічники гіпотези "втечі в Європу" виходять з того, що завдяки співпраці у міграційній сфері та за рахунок європейських інституцій окремі члени ЄС досягли своєї внутрішньополітичної мети, нейтралізуючи політичну напругу в середині країни [8]. Такі суперечливі оцінки свідчать про проблеми гармонізації імміграційної політики, що обумовлено відмінністю національних підходів до регулювання міграції, до європейської інтеграції в цілому, різними характеристиками окремих ринків праці та низкою інших ідеологічних, історичних та інституційних чинників. Наразі, попри посилення політичної риторики стосовно демографічних змін на континенті та ролі імміграції у забезпеченні конкурентних позицій Європи у майбутньому, координація політики з питань економічної імміграції та інтеграції мігрантів на рівні ЄС фактично відсутня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці вироблення єдиних підходів до реалізації політики країн ЄС в галузі міграції присвячені праці вітчизняних та іноземних науковців О. Малиновської, К. Босвелл, Е. Геддеса, В. Жіродо, К. Зіммерманна, Д. Пападеметріу, С. Сассен, Дж. Холіфілда. Втім, недостатня розробленість питань, пов'язаних з координацією спільної міграційної політики Європейського Союзу, обумовила зміст та мету даного дослідження, яка полягає у поглибленому аналізі сформульованих проблем та науковому обґрунтуванні необхідності інтенсифікації співробітництва країн ЄС в міграційній сфері.

Виклад основного матеріалу. Початок формуванню спільної міграційної політики ЄС поклала Амстердамська угода (1997 р.), якою було розширено та спрощено процедуру спільного ухвалення рішень з міграційних питань, дозволено прийняття спільного міграційного законодавства на загальноєвропейському рівні, інтегровано Шенгенські домовленості в систему європейського права та віднесено сферу міграції і притулку до "першої основи" ЄС.

Важливою подією у формуванні єдиної регіональної міграційної системи стало підписання країнами Бенілюксу, Німеччиною та Францією Шенгенської угоди (1985 р.), яка передбачала скасування внутрішніх кордонів між країнами, що її уклали. Шенгенські домовленості суттєво вплинули на становлення сучасної моделі багаторівневого імміграційного контролю ЄС [1, с. 77].

Центральна теза Лісабонської стратегії на 2000–2010 рр. полягала у перетворенні ЄС до 2010 року на найбільш конкурентноздатний та динамічний ринок у світі, й у визнанні нагальності формування спільної імміграційної політики, зокрема з питань адмісії економічних мігрантів.

В 2004 році Рада Європи проголосила п'ятирічний курс під назвою "Гаазька програма", міграційна складова якої охоплювала такі напрями:

– створення спільної європейської системи притулку, уніфікація статусу осіб, яким надається притулок;

- розробка системи заходів для законного працевлаштування іммігрантів відповідно до вимог ринку праці;
- гарантування успішної інтеграції мігрантів у приймаюче суспільство;
- співпраця з третіми країнами з питань удосконалення системи притулку, вирішення проблем нелегальної імміграції та імплементації програм переселення;
- механізм повернення нелегальних іммігрантів на батьківщину;
- фонд управління зовнішніми кордонами;
- введення в дію до 2007 року Шенгенської інформаційної системи нового покоління (SIS II);
- єдині візові правила [7].

На сьогодні спільні підходи країн ЄС превалюють у сфері притулку, нелегальної імміграції, візової політики, що свідчить про лише часткове досягнення цілей, окреслених Гаазькою програмою. Так, бюджет рамкової програми ЄС "Солідарність та управління міграційними потоками" на період 2007–2013 рр. розподілено між чотирма фондами, три з яких передбачають фінансування заходів, пов'язаних із зміцненням безпеки зовнішніх кордонів, поверненням нелегальних мігрантів, утриманням біженців та шукачів притулку (табл. 1).

Таблиця 1

Інструменти фінансування міграційної політики ЄС на 2007–2013 рр.

	Найменування фонду	Бюджет (млн євро)
1.	Фонд зовнішніх кордонів	1,820
4.	Європейський фонд інтеграції	825
2.	Європейський фонд повернення	676
3.	Європейський фонд біженців	628

Джерело: складено на основі [4].

Наприкінці 2009 року Радою ЄС було ухвалено Стокгольмську програму, яка прийшла на зміну Гаазькій програмі й покликана створити рамкові умови для ЄС з питань громадянства, юстиції, безпеки, притулку, та імміграції на період з 2010 по 2014 рік. До найважливіших міграційних аспектів нової програми відносяться скорочення дефіциту робочої сили на ринку праці ЄС шляхом реалізації гнучкої міграційної політики; поглиблення співробітництва з країнами походження та транзиту мігрантів на основі Глобального підходу до міграції; інтеграція міграційних питань у різні галузі політики ЄС, зокрема до спільної зовнішньої політики Союзу; створення до 2012 року спільної системи притулку [11, с. 61].

Важливим напрямом формування спільної міграційної політики ЄС є регулювання трудової міграції, гарантування права на возз'єднання родин, правового статусу трудових мігрантів, забезпечення умов їхньої інтеграції, недопущення будь-якого роду дискримінації. Гармонізація цієї сфери відбувається поступово і значно відстає від управління нелегальною імміграцією та притулком. Ще у 2001 році Європейська Комісія внесла пропозицію директиви стосовно умов адмісії та перебування працівників з третіх країн, однак вона не була схвалена. У 2005 році Комісія повторно ініціювала обговорення майбутніх засад спільної міграційної політики ЄС стосовно трудових мігрантів з третіх країн, яке завершилося прийняттям плану політики щодо легальної міграції.

Останніми законодавчими ініціативами Європейської Комісії, які стосуються питань економічної міграції є пропозиція запровадження системи блакитної карти для залучення висококваліфікованих спеціалістів та Директива, яка встановлює єдину процедуру подання документів на отримання разового дозволу на роботу й проживання та визначає права трудових мігрантів з третіх країн, що проживають в ЄС на законних підставах (2009 р.).

Логіка схеми блакитної карти виходить із зростаючого попиту на працю висококваліфікованих іммігрантів й передбачає гармонізацію процедур адмісії таких фахівців до ЄС та спрощення їх доступу до європейського ринку праці завдяки таких інструментів як: спільні критерії відбору; спеціальні схеми залучення молодих спеціалістів; дозволи на роботу та проживання; створення умов для возз'єднання родин тощо.

Невід'ємною компонентою спільної імміграційної політики країн ЄС є врегулювання проблем, пов'язаних з нелегальною імміграцією. У жовтні 2008 року відбулося офіційне підписання Європейського Пакту з питань імміграції та притулку. Документ містить перелік завдань, які зводяться до посилення захисту кордонів; організації легальної міграції з врахуванням можливостей прийому мігрантів кожною країною-членом Союзу (провідна роль відводиться системі блакитних карт); організації вибі-

ркової репатріації нелегальних іммігрантів; запровадження до 2010 (або ж до 2012) року єдиних правил надання притулку та статусу біженця; стимулювання розвитку країн міграції [12]. На відміну від багатьох інших політичних декларацій, які наголошували на необхідності гармонізації імміграційної політики, даний документ значно применшує роль спільних зусиль у цій сфері, натомість акцентуючи на управлінні легальною імміграцією. Такий підхід відображає труднощі формування спільної політики щодо законного в'їзду та проживання, а також небажання багатьох країн-членів співтовариства поступитися своїми повноваженнями.

У червні 2008 року Європейська Комісія оприлюднила комюніке під назвою "Спільна імміграційна політика для Європи: принципи, заходи та інструменти" і План політики притулку "Притулок – інтегрований підхід до захисту в Європі", які стали складовою Стокгольмської програми у галузі свободи, безпеки та справедливості.

План політики притулку базується на стратегії досягнення завдань Спільної європейської системи притулку, таких як: гарантування притулку всім, хто цього потребує; розробка єдиних процедур надання притулку; врахування гендерних та соціальних аспектів; поглиблення співробітництва між країнами-членами з питань реалізації спільної системи притулку; вироблення норм відповідальності країн-членів та механізмів сприяння солідарності; узгодженість питань притулку з іншими галузями зовнішньої політики [3].

У Комюніке з проблем формування спільної імміграційної політики було вперше комплексно і послідовно сформульовано загальні принципи, на яких повинен ґрунтуватися майбутній розвиток спільної імміграційної політики. Зазначені принципи є досить загальними і потребують імплементації як на рівні ЄС, так і на національному рівні, однак жодним чином не обмежують компетенцію країн-членів співтовариства у міграційній сфері (так, наприклад, визначення обсягів трудової імміграції лишатиметься відповідальністю окремих країн). Комюніке також стосується удосконалення управління імміграцією на всіх рівнях та розвитку нових інструментів моніторингу й оцінки імплементації згаданих принципів. У такий спосіб Комісія наголошує на координації зусиль з метою формування спільної імміграційної політики та зазначає, що поглиблена співпраця повинна стосуватися не лише галузей, що входять до компетенції Європейської Комісії, а й поширюватися на сфери компетенції окремих країн-членів ЄС у питаннях спільного та стратегічного значення шляхом обміну інформацією та передовим досвідом, відкритого обговорення найважливіших проблем [2].

Суттєвим кроком у формуванні спільної міграційної політики ЄС стало набуття чинності 5 квітня 2010 року візового кодексу Шенгенського простору, що регламентує єдині правила видачі дозволів на в'їзд, короткострокове перебування та транзит територією країн-членів громадян третіх країн. Кодекс стосується країн-членів ЄС, окрім Великої Британії й Ірландії (Болгарія, Румунія і Кіпр застосовуватимуть його з приєднанням до Шенгенської зони), та країн Шенгенського простору, які не є членами Союзу (Ісландія, Норвегія та Швейцарія). Правила видачі дозволів на довгострокове перебування (понад 90 днів) залишаються в національній компетенції країн-членів ЄС [9].

Проблеми міжнародної координації міграційної політики виникають унаслідок зростаючої взаємозалежності різних країн, коли політика однієї держави впливає на міграційну ситуацію та принципи міграційної політики інших. Зазвичай поняття "координація" і "співробітництво" ототожнюються, однак, на нашу думку, координація передбачає суттєві зміни внутрішньої політики з врахуванням міжнародної взаємозалежності, тобто є ширшою категорією, ніж співпраця.

Як будь-який випадок стратегічної взаємозалежності, міжнародне співробітництво у галузі міграційної політики можна тлумачити за допомогою теорії ігор. Гравцями у даному разі виступають уряди країн, які вдаються до різних стратегій (політичних дій) для досягнення своїх цілей (скорочення масштабів імміграції, заохочення міграції висококваліфікованих спеціалістів, зростання рівня зайнятості, покращення демографічної ситуації, рівня добробуту тощо). Виходячи із класичної "дилеми ув'язненого", сформульованої А. Таккером, досягти даних цілей без координації неможливо. Крім того, у процесі реалізації політики важливим є навіть часткове досягнення мети (можливо за рахунок іншої), оскільки уряд країни керується не лише фіксованими, а й гнучкими цілями. Гнучкість цілей означає існування компромісу різних цілей, тобто максимальне досягнення однієї мети компенсує не повне досягнення іншої за даної функції суспільного добробуту. Політики прагнуть максимізувати функцію суспільного добробуту, яка залежить від рівня досягнення цілей. Такий узагальнений механізм можна представити діаграмою Хамади (рис. 1).

Діаграма Коїчі Хамади чітко демонструє неефективність некоординованих дій. Ефективних результатів можна досягти через погоджені координовані дії. Якщо припустити, що політична конфігурація кожної країни може бути представлена комплексною та неперервною змінною, можна показати політичну конфігурацію двох країн на вісі діаграми (у даному випадку припустимо, що кожна країна

запроваджує програму заохочення імміграції висококваліфікованих спеціалістів). Політична конфігурація першої країни відображена на горизонтальній, а другої – на вертикальній вісі. Так, деяка точка на діаграмі відображає комбінацію політичних конфігурацій двох країн, яка сприятиме досягненню чітких результатів з огляду на цілі обох країн. Цей результат залежатиме від покладеної в основу моделі, яка демонструє міжнародну взаємозалежність.

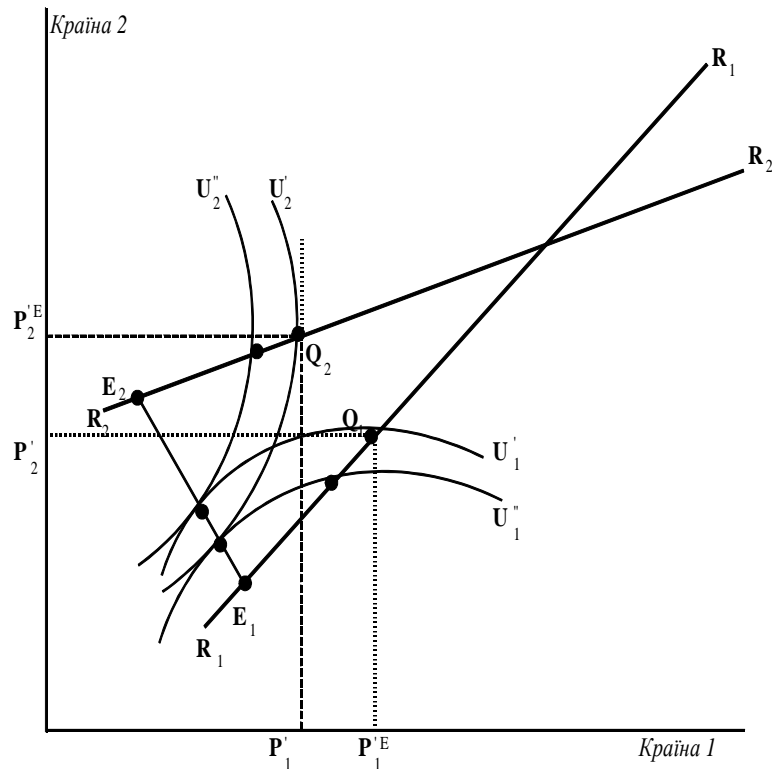


Рис. 1. Діаграма Хамади

Джерело: [5, с. 187].

Рівень добробуту, що відповідатиме результату, залежатиме від функції добробуту кожної країни, яка максимально відповідає найкращому можливому результату для відповідної країни ("точка блаженства"). E_1 та E_2 – це точки, з яких починається досягнення максимального добробуту для країн 1 і 2 відповідно. Навколо цих точок накреслено криві байдужості функції суспільного добробуту для обох країн. Крива байдужості суспільного добробуту країни – сукупність усіх точок (комбінації політичних конфігурацій двох країн), що веде до результатів (виходячи з цілей країни), які країна розцінює згодом як рівнозначні. Припустивши, що "точка блаженства" для країни 1 відповідає точці E_1 , будь-яка інша точка на діаграмі означатиме нижчий рівень добробуту. Що ближче крива байдужості до точки E_1 , тим краща ситуація у країні 1, адже будь-яка політична комбінація, що перемістить її на криву байдужості U_1'' , є бажанішою, ніж комбінація, яка перемістить її на криву U_1' (рис. 1). Аналогічно, навколо точки E_2 відображається крива байдужості суспільного добробуту країни 2. За умов відсутності взаємозалежності криві байдужості країни 1 будуть вертикальними прямими, а у випадку країни 2 – горизонтальними. У даному разі кожна країна може досягти оптимального рівня добробуту незалежно від політики, яку проводить інша країна. Відтак, в основі координати лежить наявність міжнародної взаємозалежності.

У випадку взаємозалежності перший крок проблеми обмеженого оптимуму для кожної країни полягає у визначенні конфігурації політики, націленої на максимізацію добробуту за будь-якої політичної конфігурації іншої країни. Так, у випадку першої країни політичну конфігурацію країни 2 позначено точкою P_2' . Якщо з цієї точки провести пряму паралельну вісі країни 1, крива байдужості U_1' буде дотичною до згадуваної прямої. По суті U_1' – це крива байдужості найближча до точки E_1 , що відповідає даному вибору політики країною 2. Таким чином, для точки E_1 оптимальним вибором країни 1 є політика $P_1'^E$. У такий же спосіб отримуємо сукупність точок, що утворюють криву R_1R_1 , яка називається функцією політичної реакції країни 1 (див. рис. 1). Аналогічно утворюється крива політичної реакції для країни 2. Відрізок, який сполучає точки E_1 та E_2 , що є сукупністю усіх точок, у яких

криві байдужості обох країн взаємно дотичні, є оптимумом Парето або контрактною кривою, оскільки у кожній із цих точок справджується твердження про неможливість підвищення рівня добробуту країни без його зменшення в іншій країні.

Для розгляду некооперативної поведінки, що може набувати різних проявів, застосуємо сценарії Неша-Курно і Штакельберга. На рис. 2 зображено дві криві політичної реакції. У першому випадку країна максимізує рівень добробуту обираючи власну оптимальну політику (відповідну імміграційну квоту), приймаючи за належне політичну конфігурацію іншої країни та припускаючи, що ця конфігурація лишається поза її впливом.

Країна 1 обирає політику P_1^0 , країна 2 – P_2^0 на своїй функції політичної реакції. У свою чергу, приймаючи за даність політику країни 2 (P_2^0) країна 1 змінить свою політику на P_1' на власній кривій реакції, а країна 2 відреагує на P_1' змінивши політику на P_2' і так далі, доки буде досягнуто точки N . Точка N – це рівновага Неша-Курно, у якій досягнутий рівень добробуту для країни 1 позначено U_1^N , а для країни 2 – U_2^N (рис. 2).

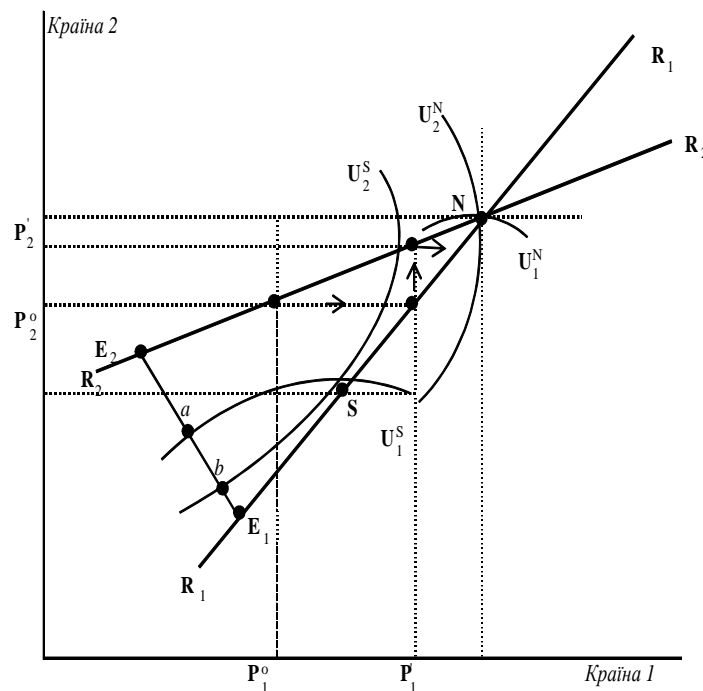


Рис. 2. Міжнародна політична гра: сценарії Неша-Курно, Штакельберга, кооперативне рішення
Джерело: [5, с. 190].

Сценарій Штакельберга або лідера-послідовника виконується за умови, коли одна країна є лідером та усвідомлює, що рішення інших країн залежать від її власних дій, у той час як поведінка країни-послідовника лишається незмінною. Знаючи криву реакції послідовника, країна 2 (лідер) усвідомлює, що країна 1 реагуватиме на вибір нею політики обираючи політичну комбінацію на кривій R_1R_1 . Таким чином, країна 2 максимізує свою функцію добробуту, розцінюючи дану криву як обмеження, тобто обравши найвищу криву байдужості сумісну з цим обмеженням. Дана крива U_2^S дотична до R_1R_1 у точці S та є кривою байдужості країни 2. У точці рівноваги Штакельберга (S), країна 2 (лідер) досягає вищого рівня добробуту ніж у випадку рівноваги Неша-Курно. Однак обидві рівноваги є неефективними, оскільки вони не лежать на контрактній кривій E_1E_2 . Співпрацюючи, обидві країни можуть досягти вищого рівня добробуту, оскільки за умов координації політики вони можуть досягти точки на відрізку контрактної кривої. Будь-яка з цих точок знаходиться вище рівноваги Неша-Курно або Штакельберга (див. рис. 2), а остаточна позиція обох країн залежить від ступеню досягнутих ними домовленостей. Таким чином, якщо країни запроваджують, наприклад, програми стимулювання висококваліфікованої міграції, рівноважний рівень імміграції працівників даної категорії буде нижчий, ніж у випадку координованої імміграційної політики (незалежно від кількості населення приймаючої країни чи ставлення до іммігрантів). Гармонізована реалізація заходів заохочення міграції (у даному прикладі висококваліфікованих спеціалістів) обома країнами повинна супроводжуватися зростанням добробуту цих країн. Лише за умов скоординованих дій можливе зростання добробуту у всіх залучених до співпраці країнах.

Висновки. Важливим фактором трансформації міграційної політики країн Західної Європи є її координація на рівні Європейського Союзу, що пояснюється зростаючою взаємозалежністю країн. З підписанням Амстердамської угоди (1997 р.) було розпочато процес формування спільної міграційної політики ЄС.

Практика прийняття імміграційних законів на рівні Спільноти в цілому свідчить про превалювання спільних підходів у питаннях надання притулку, нелегальної імміграції, візової політики, митного контролю. Дещо відрізняється процес прийняття рішень стосовно регулювання легальної міграції. По-перше, у питаннях легальної трудової міграції держави-члени ЄС зберігають повний національний контроль. По-друге, трудові іммігранти в них є найменш захищеною категорією мігрантів, тому країни ЄС не мають стимулів для підтримки відповідних директив.

Адаптація сценаріїв некооперативної поведінки у галузі міграційної політики доводить, що досягнення бажаного рівня імміграції з метою максимізації добробуту можливе за умови координації зусиль, що обґрунтовує необхідність погоджених дій всіх залучених до співпраці країн, зокрема у сфері спільної міграційної політики ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сучасний стан і перспективи розвитку міграційно-візових відносин між Україною та ЄС / А.С. Філіпенко, Н.В. Резнікова, М.М. Відякіна та ін. // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. праць. – Вип. 87 (у двох частинах). – Ч. I. – К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин, 2009 – С. 76–85.
2. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools, COM(2008) 359 final, Brussels, 17.6.2008: [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2008) 360 final, 17 June 2008. Policy Plan on Asylum: An integrated approach to protection across the EU: [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0360:EN:NOT>.
4. Framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007–2013: [Electronic resource]. – Mode of access: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14509.htm>.
5. Gandolfo G. Elements of International Economics / G. Gandolfo. – Berlin: Springer, 2004. – 354 p.
6. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe / A. Geddes. – L.: Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 2003. – 220 p.
7. Hague programme: JHA programme 2005–10: [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.euractiv.com/en/security/hague-programme-jha-programme-2005–10/article-130657>.
8. Hollifield J. Immigration and Integration in Western Europe: A comparative Analysis / J. Hollifield // [in eds. E. Ucarer, D. Puchala]. Immigration into Western Societies: Problems and Policies. – London, W.: Printer, 1997. – P. 28–69.
9. Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code): [Electronic resource]. – Mode of access: – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009R0810:EN:NOT>.
10. Sassen S. A Sociology of Globalization (Contemporary Societies) / S. Sassen. – New York: W.W. Norton and Company Inc., 2007. – 308 p.
11. Stockholm Programme [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.26419!menu/standard/file/Klar_Stockholmsprogram.pdf.
12. The European Pact on Immigration and Asylum. Draft: [Electronic resource]. – Mode of access: <http://soderkoping.org.ua/files/pages/20198/1.pdf>.