

ДЕРЖАВНА ТА МІЖДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА

В статті йдеться про управління міграційними процесами, а також досліджені два рівні міграційної політики – державний (національний) та міждержавний (наднаціональний).

Ключові слова: управління міграційними процесами, державна міграційна політика, міждержавна міграційна політика.

Міграційні процеси на межі ХХ–ХХІ ст. набули глобальних масштабів та охопили всі континенти планети, сфери життєдіяльності суспільства, соціальні верстви населення. Враховуючи різноманітність та різноспрямованість міграційних потоків, слід визнати, що в сучасних умовах міграційні процеси вийшли за рамки таких, що самоорганізуються, а їх стихійний розвиток веде до цілого ряду негативних результатів. В сучасних суспільствах сформувалося усвідомлення того, що від вірно поставлених цілей і завдань управління міграційними процесами залежать не лише економічний і демографічний розвиток, а й політична стабільність та національна безпека держав. Все це вказує на те, що проблема управління міграційними процесами є політично актуальним питанням. Тому метою цієї статті є аналіз особливостей державної та наднаціональної форми управління міграційними процесами. Завдання, які забезпечують досягнення мети, є наступними:

1) розкрити зміст понять "управління міграційними процесами" та міграційна політика;

2) проаналізувати особливості державної (національної) міграційної політики;

3) здійснити аналіз міжнародної (наднаціональної) форми управління міграційними процесами.

Управління міграційними процесами є складним і багатограним феноменом. Вивченню специфічних аспектів та особливостей цього феномену присвячені численні зарубіжні, переважно європейські політичні дослідження. У фокус цих досліджень потрапляють такі питання і проблеми як політичні трансформації, що викликаються міграційними процесами в країнах прийому, специфіка державного (національного) та міжнародного (наднаціонального) управління міграційними процесам тощо.

Дослідженням широкого спектру питань, пов'язаних з політичним управлінням міграційних процесів та аналізом ключових проблем, що виникають у процесі розробки та реалізації міграційної політики займаються К. Коданьоне, І. Цапенко, О. Чесноков, Ю. Єфімов, серед вітчизняних дослідників можна виокремити Б. Юськіва, О. Малиновську.

Сучасні держави перебувають в стані інтенсивного вдосконалення управління міжнародною міграцією. "Центральним питанням сучасного управління міграцією є пошук найбільш ефективних підходів, на основі яких вдалося б отримати максимальну віддачу від міграції і запобігати або хоча б зменшити збиток, завданий нею" [4, с. 109].

Аналіз основ управління міграційними процесами є досить складним комплексним завданням, яке передбачає, по-перше, визначення основних елементів міграційної політики і, по-друге, виявлення ключових інструментів та механізмів проведення міграційної політики.

Управління міграційними процесами – це сукупність політичних, соціально-економічних, організаційних та правових механізмів, які можуть бути використанні міжнародними урядовими організаціями або національними державами для впливу на міграційні процеси.

І. Цапенко виділяє три функціональні напрями управління міграцією [4, с. 191]:

- 1) міграційна політика;
- 2) заходи з інтеграції новоприбулих;
- 3) протидія чинникам, що породжують еміграцію.

Перші дві складові є традиційними напрямками міграційного управління, які адаптовані до зміни сутності та розмаїття типів міграції, докорінних змін у економіці й появі нових викликів системі національної безпеки. Остання компонента включає зовнішні заходи (зовнішня допомога бідним країнам, зарубіжні інвестиції і т. д.), спрямовані на обмеження і запобігання потокам небажаних мігрантів і покликані виконувати стримуючі дії на еміграцію з країн, які є основними донорами мігрантів.

Одним з найважливіших елементів управління міграційними процесами є міграційна політика. К. Коданьоне називає її "головним чинником міграційної системи" [1].

Міграційна політика – це взаємовідношення та поєднання інтересів держави, суспільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення [2, с. 37].

Проблемне поле міграційної політики є багатозначним і суперечливим. За допомогою міграційної політики в сучасних умовах доводиться вирішувати протилежні завдання. З одного боку, існує необхідність обмежувати зовнішній вплив мігрантів заради захисту національного ринку праці, соціальних завоювань розвиненого суспільства, протистояти терористичній та іншим видам загроз, пов'язаних з територіальним переміщенням людей. З іншого боку, в будь-якому глобалізованому суспільстві існують економічно детерміновані вимоги усунення бар'єрів у формі міждержавних кордонів, що перешкоджають переміщенню людей, товарів, послуг і фінансів.

Із вище наведеного визначення поняття "управління міграційними процесами" витікають два відмінні між собою визначення міграційної політики, оскільки останню в якості суб'єкта може реалізувати як держава, так і міжнародна організація. При цьому як державна, так і міжнародна міграційна політика є конкретними формами вираження та реалізації політичного управління міграційними процесами.

Державна міграційна політика – це система, юридично оформлених політичних заходів, що реалізуються органами державної влади та які спрямовані на досягнення основних цілей у сфері управління міграційними процесами на загальнонаціональному рівні [5, с. 73].

До основних цілей державної міграційної політики слід віднести наступні:

1) захист національних інтересів та забезпечення національної безпеки;

2) забезпечення та захист прав і свобод людини, як щодо мігрантів так і щодо місцевих жителів;

3) створення й підтримка ефективного функціонування державної та муніципальної влади у їх взаємодії з мігрантами та їх об'єднаннями.

Державна міграційна політика з необхідністю включає в себе наступні елементи:

1. Визначення стратегічних пріоритетів у сфері міграції. За допомогою визначення пріоритетів держава диференціює міграційний потік і мігрантів за ступенем їх "бажаності" та "приспосованості" для даної держави. Можна говорити про те, що, визначаючи стратегічні пріоритети в міграційній сфері, держава умовно розділяє усіх потенційних мігрантів на декілька груп за ступенем пріоритетності і встановлює для кожної з них свої правила "включення", правового, соціального, економічного та політичного статусу, об'єму прав, можливостей та зобов'язань і тому подібне.

Не зважаючи на те, що стратегічні пріоритети визначаються і затверджуються на вищому державному рівні, в процесі розробки цих пріоритетів приймають участь чимало акторів (які можуть бути локалізовані не тільки в даній країні, але й в інших державах або на міжнародному рівні), серед яких зацікавлені органи державної та місцевої влади, політичні партії і громадські організації, профспілки, церква або релігійні заклади, комерційні організації (транспортні компанії, приватні агентства зайнятості і тому подібне), а також асоціації мігрантів. Опосередкований вплив на процес вироблення національних стратегічних пріоритетів в сфері міграції можуть здійснювати уряди країн, що віддають мігрантів, міжнародні урядові та неурядові організації, транснаціональні корпорації. Суттєву роль в процесі визначення стратегічних пріоритетів відіграють також діючі на макрорегіональному і глобальному рівнях міжнародних угод в міграційній сфері.

2. Попередній відбір іммігрантів. Він реалізується за межами країни, що приймає і спрямований на те, щоб вплинути на формування міграційних потоків, що створюються у країнах виїзду. Ця політика передбачає співробітництво з міграційних питань з органами влади та неурядовими організаціями в країнах виїзду мігрантів. До механізмів реалізації такої політики слід віднести, по-перше, створення міжурядових договорів про реадмісію, а також договори, предметом яких є питання порядку перетину кордонів, отримання громадянства і статусу мігранта в цілому; по-друге, створення на міжурядовому рівні консультативних структур з питань спільного регулювання питань, які пов'язані зі статусом і правами мігрантів; по-третє, відкриття в країнах-донорах спеціалізованих державних (або тих, що діють за державною ліцензією) закладів, що займаються відбором різних категорій мігрантів у відповідності з можливостями і потребами країни-прийому.

3. Правове та інституційне забезпечення контролю за імміграцією. Воно преш за все пов'язане із законодавчим забезпеченням державної політики в сфері міграції. Саме в законах країни закріплюються норми, якими будуть керуватися при рішенні відповідних питань органи влади, організації й установи, до функцій яких входить або стратегічна, аналітико-прогностична діяльність в міграційній сфері, або безпосередня робота з мігрантами. Одним із важливих компонентів на цій стадії виступають встановленні на державному рівні квоти або преференції для тих чи інших країн, які є донорами міграційних потоків.

Не менш важлива інституціональна складова, яка знаходить своє відображення у вигляді створення системи органів державної і місцевої влади, відповідальних за територіальне та функціональне міграційне планування, роботу з різними категоріями мігрантів, рішення питань в'їзду та виїзду іноземних громадян, здійснення міграційного контролю на кордонах і всередині країни і тому подібне.

4. Створення умов для адаптації мігрантів. Це одна із найбільш складних і проблемних складових державної міграційної політики, яка викликає широкі академічні дискусії і втілюється в найбільш різноманітних механізмах забезпечення такої адаптації. Під адаптацією мігрантів розуміють взаємне політичне, культурне та соціально-економічне пристосування мігрантів, органів влади і структур громадянського суспільства в країні прийому, в результаті якого мігранти набувають певного статусу, становища в суспільстві. Це становище може варіюватися від сегрегованого, ізольованого і безправного статусу мігрантів в суспільстві, що приймає, до повної інтеграції мігрантів при дотриманні усіх визнаних на міжнародному рівні прав і свобод, а також при безумовній повазі до людської гідності.

Взаємне пристосування має багатомірний характер, оскільки включає в себе вироблення механізмів взаємодії мігрантів і їх співтовариств із владою й громадським структурам країни-прийому, органів державної та муніципальної влади – у відношенні до співтовариств мігрантів та інститутів громадянського суспільства, які публічно займають ту чи іншу позицію з міграційних питань, нарешті, неурядові організації – у відношенні до органів державної, муніципальної влади та до мігрантів. Багатомірність процесу взаємного пристосування передбачає ту чи іншу участь в політичному управлінні міграційними процесами усіх трьох сторін.

Адаптація може приймати форму політики повного або часткового виключення, політики асиміляції та політику інтеграції.

Як конкретні інструменти та механізми адаптації можуть виступати, по-перше, спеціальні цільові програми, орієнтовані на соціально-політичну і політичну підтримку різних категоріям мігрантів (трудова мігранти, біженці, реемігранти та інші); по-друге, комплекс адміністративних процедур, що пов'язані з визначенням формату та умов доступу мігрантів різних категорій до соціальних програм.

Водночас проблема управління міграційними процесами виходить за межі окремих країн і набуває наднаціонального значення, потребує формування механізмів управління на транснаціональному рівні. "У кож-

ного з нас є часточка «міграційної головоломки», але ніхто не має повної картини. Настав час почати складати цю головоломку. Ми маємо унікальну можливість зробити це через виявлення, оцінку і пропаганду результатів численних експериментів з управління міграцією, які зараз проводяться в усьому світі... І оскільки міграція – це глобальне явище, яке відбувається не тільки між двома країнами або в межах одного регіону, а практично в усіх куточках світу, вона вимагає від нас колективної уваги" [3, с. 6].

Саме в таких умовах слід говорити і про міжнародну (наднаціональну) міграційну політику, яка означає "діяльність будь-яких міжнародних урядових організацій, що спрямована на формування загальних для країн, що входять в дане об'єднання, стандартів, моделей та принципів прийняття політичних рішень в сфері управління міграційними процесами" [5, с. 107]. Особливістю такої діяльності є те, що вона приймає форму міжнародних договорів, які можуть мати як обов'язковий характер, так і характер рекомендацій. Предметом договору можуть бути не тільки власне правила в'їзду іноземних осіб на територію об'єднання, але також статус і становище мігрантів, їх права та обов'язки, можливості й обмеження їх перебування та діяльності і тому подібне. Якщо договір має обов'язковий характер, міжнародна урядова організація формує спеціальні органи, які контролюють імплементацію зафіксованих в ньому норм в національне законодавство країн, що входять в об'єднання, а також несуть відповідальність за вироблення і реалізацію колективної політики в сфері управління міграційними процесами. При цьому, зберігається певний ступінь самостійності кожної держави у визначенні своєї власної міграційної політики.

Найкращим прикладом міжнародної (наднаціональної) форми управління міграційними процесами є Європейський Союз, адже однією із складових частин процесу загальноєвропейської інтеграції є вироблення спільної міграційної політики державами – членами ЄС. Складність здійснення переходу на наднаціональний рівень прийняття рішень полягає не тільки в тому, що питання вироблення міграційної політики традиційно складають компетенцію національного уряду. Реалізація міграційної політики безпосередньо пов'язана з концептами національного суверенітету, громадянства та легітимності політичної влади. На сьогоднішній день у країнах-членах реалізовується дві "міграційних політики": одна – для громадян Євросоюзу, які володіють правом на в'їзд, проживання, роботу і навіть на участь у місцевих виборах; інша – для всіх інших.

В міжнародній міграційній політиці усі елементи, які наявні в державній формі управління міграційними процесам, дещо трансформуються, що зумовлено, по-перше, колегіальністю процесу прийняття рішень, що завершується компромісом між позиціями різних держав, а по-друге, нерідко – необов'язковістю виконання використання керівними органами політичних рішень та відсутністю органів, які б займалися безпосередньо імплементацією прийнятих рішень. Замість цього всі питання реалізації прийнятих рішень передаються на рівень національних органів влади в державах, що входять у відповідні міжнародні організації, а в

самій міжнародній організації залишаються тільки функції моніторингу та контролю. Тим не менш, міжнародна міграційна політика, так як і державна, спрямована на забезпечення колективної безпеки на макро-регіональному і глобальному рівнях шляхом боротьби з нелегальними міграційними процесами; на забезпечення прав і свобод всіх індивідів, що переміщуються між державними кордонами, незалежно від їх громадянства; на створення умов для стійкого соціально-економічного розвитку суспільства, яке приймає мігрантів, і зниження потенціалу міжкультурної конфліктності, що виникає як результат транскордонних міграцій.

Як державна, так і міжнародна міграційна політика, безсумнівно, реалізуються у відповідності з досить конкретними культурними установками та ідеологічними пріоритетами, що домінують як на рівні громадської думки, так і на рівні правлячих еліт.

Список використаних джерел:

1. Коданьйоне К. Миграционная политика как планирование наугад [Електронний ресурс] / К. Коданьйоне // Государство и артропоток: веб-альманах. Выпуск II: Миграции. – 2003. – Режим доступу: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a038.htm>. 2. Мармора Л. Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармора // Миграция и миграционная политика : матер. семинара, Москва, 13–17 июля 2007 г. – М. : МОМ, 2007. – С. 37–41.
3. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН [Текст] / Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. 18 May 2006. 06–35356 (R). – New York : United Nation publication, 2006. – 107 с. 4. Цапенко И. П. Управление миграцией: опыт развитых стран [Текст] / И. П. Цапенко ; Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН. – М. : Academia, 2009. – 374 с. 5. Чесноков А. С. Политика регулирования миграционных процессов во второй половине XX – начале XXI веков : монография [Текст] / А. С. Чесноков. – Екатеринбург : Изд-во Уральского государственного университета, 2009. – 166 с.

Надійшла до редколегії 28.08.2014

Л. Н. Червинская

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

В статье речь идет об управлении миграционными процессами, а также исследованы два уровня миграционной политики – государственной (национальной) и межгосударственной (наднациональной).

Ключевые слова: управление миграционными процессами, государственная миграционная политика, межгосударственная миграционная политика.

L. M. Chervinska

STATE AND INTERSTATE MIGRATION POLICY

The article is about the management of migration flows and investigated two levels of migration policy – the state (national) and interstate (supranational).

Keywords: the management of migration, the state migration policy, interstate migration policy.