

Р. Д. Стаканов,
к. е. н., доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин,
Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

СУЧАСНА АРХІТЕКТУРА РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ

R. Stakanov,
PhD, Associate Professor at the Chair of World Economy and International Economic Relations
of Institute of International Relations, Taras Shevchenko National University of Kyiv

MODERN ARCHITECTURE OF INTERNATIONAL LABOUR MIGRATION REGULATION

Стаття присвячена аналізу сучасної структури регулювання міжнародної трудової міграції з урахуванням ролі країн-донорів та країн-реципієнтів. Міжнародне регулювання може відбуватися на різних рівнях. Наднаціональний рівень управління передбачає передачу значної частини повноважень з міграційного менеджменту на регіональний та глобальні рівні регулювання. На сьогодні національні уряди значною мірою не готові відмовитись від формальних прав на виключну підконтрольність їм регулюючого органу з міграції, а також передачу суттєвої частини повноважень глобальним наднаціональним інститутам. Економічна політика стосовно міжнародної трудової міграції включає в себе глобальний, регіональний, двосторонній, національний та локальний рівні регулювання. На глобальному рівні визначальними є глобальні організації, які в тій чи іншій мірі залучені до процесу регулювання міжнародного переміщення та регулювання дотримання прав робітників. На регіональному рівні регулювання економічна політика щодо міграції може застосовуватись у двох сегментах: регулювання в рамках регіональних інтеграційних об'єднань та міграційна політика в рамках регіональних консультативних процесів. Національний рівень регулювання трудової міграції досі залишається визначальним на поточному етапі розвитку міжнародних економічних відносин, зважаючи на пріоритетність держави як основного суб'єкта міжнародних економічних відносин.

The article is devoted to the analysis of the current regulation structure of international labour migration, taking into account the role of donor and recipient countries. International regulation occurs at different levels. Supranational level of governance involves the transfer of a large part of migration management to regional and global governance. At present, national governments are largely willing to preserve a formal control on migration and do not transfer a substantial part of their powers to supranational institutions. Management of labour migration includes global, regional, bilateral, national and local levels. Global organizations are involved to a greater or lesser degree in the regulation of international movement and regulating workers rights. At the regional level migration policy can be used in two segments: regulation through regional integration associations and regional consultative processes. National level is still determining the current stage of development of international economic relations, given the priority of the state as the main subject of international economic relations.

*Ключові слова: міжнародна трудова міграція, міграційна політика, регіональні міграційні режими.
Key words: international labour migration, migration policy, regional migration regimes.*

АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Міжнародна міграція була вагомим формою міжнародних економічних відносин на всіх стадіях їх розвитку. Водночас процеси міжнародної трудової міграції по-

требують ефективного міграційного менеджменту. На різних етапах еволюції світового господарства переважали еміграційний або імміграційний контроль у рамках окремих країн чи регіональних об'єднань. На сьо-

годні таке регулювання відбувається переважно на національному рівні, однак глобалізація світової економіки не дає можливості урядам країн діяти в регуляторному вакуумі без врахування інтересів інших держав та акторів міграційного процесу в цілому. Взаємодія регулюючих органів між собою та з самими об'єктами регулювання — міжнародними мігрантами, відбувається на різних рівнях. Зважаючи на складність та взаємопов'язаність регуляторних процесів, міграційна політика щодо трудової міграції потребує теоретичної структуризації для того, аби надалі провести необхідний аналіз міграційного регулювання на кожному рівні, і, надалі, виділити ступінь інституційного забезпечення та інструментарій такого регулювання на кожному з досліджуваних рівнів.

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. Гайдуцького, С. Дрінквотера, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновську, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцеву, С. Сардака, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Також значну увагу цьому 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 ЗАДАЧІ

Метою статті є окреслити сучасну архітектуру міжнародного регулювання процесів міжнародної трудової міграції з урахуванням ролі країн-донорів та країн-реципієнтів. Ця стаття є частиною дослідження регіональної політики регулювання міжнародної трудової міграції в умовах формування глобального ринку праці.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ АВТОРА

Міжнародне регулювання може відбуватись на різних рівнях. Наднаціональний рівень управління передбачає передачу значної частини повноважень з міграційного менеджменту на регіональний та глобальні рівні регулювання. Тобто наднаціональний орган приймає правила, обмежує дії, стежить за дотриманням міграційних правил, а також застосовує санкції у випадку не виконання приписів міжнародного регулятора. Принцип субсидіарності, коли рішення повинні бути прийняті на мінімально можливому рівні для досягнення максимальної ефективності, може обмежити обсяг повноважень регулюючого органу, але в межах визначеної компетенції, наднаціональний інститут має чітке превалювання над національним суверенітетом при регулюванні міграційних процесів [1].

На сьогодні національні уряди значною мірою не готові відмовитись від формальних прав на виключну підконтрольність їм регулюючого органу з міграції, а також передачу суттєвої частини повноважень глобальним наднаціональним інститутам або ж значною мірою навіть вести предметну дискусію на цю тему. На відміну

від глобального рівня управління міжнародною трудовою міграцією, успіхи у перенесенні повноважень по міграційну управління на регіональний рівень є більш вагомим, особливо в рамках окремих регіональних інтеграційних угруповань таких, як ЄС [1].

На думку ряду науковців, недостатня ефективність національних механізмів регулювання міжнародної міграції вимагає запровадження більш ефективних способів глобального менеджменту трудової міграції. Зокрема Д. Бхагваті [2] наголошує на необхідності створення Світової організації міграції, яка матиме функції по регулюванню трудової міграції аналогічні до повноважень Світової організації торгівлі у сфері міжнародної торгівлі товарами та послугами. А. Гелтон [3] стверджує, що фрагментована і нескоординована міграційна політика не є ефективною, а досягнення розширених цілей міграційного регулювання потребує укладання нових міжнародних інституційних угод, які передбачатимуть впровадження механізму функціонування Світової організації міграції.

Імміграція, включно з нелегальною, відіграє вагомую роль у підтриманні конкурентоспроможності та гнучкості ринку праці. Зважаючи на відсутність захищеності прав нелегальних робітників, вони виступають в ролі резерву, який може бути легко звільненим за умов економічної нестабільності та в подальшому депортованим з країни перебування. Це формує політичні причини для збереження нерівності в правах нелегальних мігрантів на ринку праці приймаючої країни. Оскільки збереження такої ситуації більш легко досяжним саме на національному рівні регулювання, це створює додаткові перешкоди для мотивації поглиблення міждержавної кооперації щодо трудової міграції. Навіть у випадку, коли міжнародна кооперація визнається необхідною для управління міграційними потоками, значна кількість країн віддають перевагу не моделі управління "згори до низу", а альтернативній — "знизу вгору" [1].

Міжнародне управління "знизу вгору" komponує спільні питання урядових повноважень інтенсивної взаємодії урядових представників різних країн, які мають схожу функціональну сферу відповідальності. А. Слотер [4] описує такі "політичні мережі" як базис світового порядку в епоху глобалізації. За такого виду управління посадові особи міграційного менеджменту в країні підтримують контакт зі своїми закордонними партнерами з метою вирішення проблем управління, які виникають в той момент, коли відбувається транс-кордонне переміщення об'єкта регулювання. В такому разі глобальне регулювання міграційних процесів не є тотожним національному регулюванню і стосуються аспектів регулювання, які пов'язані з глобалізацією економіки загалом та процесів трудової міграції, зокрема [1].

Зобов'язуючі міжнародні угоди не є відповідним інструментом для виконання своїх функцій національними органами з регулювання міграції. Національні уряди постійно розробляють і систематично переглядають умови договорів і самі несуть відповідальність за їх виконання. Скоординовані рішення загальних проблем забезпечуються за допомогою постійного обміну інформацією, розробкою передової практики, а також розробки консультативних кодексів поведінки. Прикладом

Таблиця 1. Виміри регіональних міграційних режимів

| Ступінь інтегрованості | Лібералізація/ Мобільність | Контроль/ Безпека | Захист/ Права | Легалізація |
|------------------------|--|---|---|--|
| Дуже сильна | Всі громадяни, повний доступ до ринку праці, немає обмежень на перебування | Гармонізація вимог доступу на ринок, спільний контроль за зовнішніми кордонами, реадмісії | Гармонізовані правила дають більш високі права, ніж передбачено Конвенцією ООН про трудових мігрантів та членів їхніх сімей | Наднаціональні зобов'язання, незалежний моніторинг, наднаціональний юридичний нагляд |
| Сильна | Всі громадяни, доступ до ринку праці, обмеженість перебування | Спільні правила в'їзду та прикордонного менеджменту, оперативна кооперація | Права мігрантів базуються на Конвенції ООН про трудових мігрантів та членів їхніх сімей | Зобов'язання відповідно до норм міжнародного права, механізм юридичного та політичного нагляду |
| Часткова | Окремі категорії робітників, обмеженість перебування | Спільні правила в'їзду та прикордонного менеджменту | Спільні правила щодо специфічних соціальних та економічних прав робітників | Зобов'язання відповідно до норм міжнародного права, відсутність механізму моніторингу та нагляду |
| Слабка | Сприяння процедурі в'їзду, не передбачено доступу на ринок праці | Обмін позитивною практикою систем імміграційного контролю | Обмін позитивною практикою щодо захисту прав мігрантів | М'яка правова координація без механізму моніторингу |

Джерело: [5].

урядових мереж, на думку Слотера, може виступати ЄС [1].

Загалом, економічна політика стосовно міжнародної трудової міграції, на нашу думку, може бути структурована так:

1. Глобальний рівень регулювання.
2. Регіональний рівень регулювання.

А. Регулювання в рамках регіональних інтеграційних об'єднань.

1) регіональна міграційна політика:

- політика доступу на ринок;
- політика інтеграції мігрантів;

2) регіональна політика на ринку праці:

- загальна політика щодо всіх працівників;
- політика по сферам (підприємці, наукова, інформаційно-комунікаційні технології);
- соціальна політика;
- політика стосовно мігрантів (підприємців, інвесторів).

Б) Міграційна політика в рамках регіональних консультативних процесів

3. Двосторонній рівень регулювання.
4. Регулювання на національному рівні.
5. Регулювання на локальному рівні.

На глобальному рівні визначальними є глобальні організації, які в тій чи іншій мірі залучені до процесу регулювання міжнародного переміщення та регулювання дотримання прав як робітників у світовій економіці загалом, так і трудових мігрантів, зокрема. Впроваджується така політика через конвенції МОП, договори в рамках СОТ (наприклад, Спосіб-4 ГАТС). Однак відсутність механізму юридично зобов'язуючих рішень щодо глобальних конвенцій по праці, а також вузька сегментованість інших угод (суто постачальники послуг, відповідно до Угоди ГАТС) не дозволяють на поточному етапі повноцінно забезпечити регулювання світового ринку праці за допомогою глобальних механізмів.

На регіональному рівні регулювання економічна політика щодо міграції може застосовуватись у двох сегментах: регулювання в рамках регіональних інтеграційних об'єднань та міграційна політика в рамках регіональних консультативних процесів. Перший сегмент регулювання залучає формалізовані механізми прийняття

рішення в рамках регіональних інтеграційних/торговельних угод (РТУ), які приймають юридично зобов'язуючі рішення та інституційно забезпечують їх реалізацію. В рамках регіональних консультативних процесів щодо міграції обговорюється широке коло питань щодо питань пов'язаних з міграцією за участю міжнародних організацій глобального рівня, представників держав національного рівня, а також, в окремих випадках, неурядових організацій. Метою є інформаційний діалог, який не несе зобов'язуючого характеру.

У свою чергу, регіональна політика в рамках РТУ відбувається на двох стадіях: 1) регіональна міграційна політика, яка передує та формує умови для доступу іноземних робітників на регіональний ринок праці, а також переміщення працівників в рамках самого ринку праці і їхню подальшу інтеграцію, а також 2) політика регулювання ринку праці, яка може бути загально спрямованою на всіх робітників, в тому числі і на іноземних, а може бути сегментованою на іноземній робочій силі. Також регіональна політика регулювання ринку праці може диференціюватись по сферах її застосування.

На сьогодні дуже сильний ступінь інтегрованості демонструє лише ЄС, хоча у зв'язку з цим він зіштовхнувся з додатковими ризиками дезінтеграції, за умови відсутності подальшої еволюції або реструктуризації міграційних підходів, про що йтиметься в наступних підрозділах. Досить активний розвиток інтеграції в рамках Південної Америки, дозволяє ранжувати МЕРКОСУР як умовно сильну інтеграцію. Приклади інтеграції в рамках АСЕАН та НАФТА говорять про часткову інтеграцію, хоча, зважаючи на більш широкий набір категорій робітників та більш тривалу історію інтеграцію регіонального ринку праці, ступінь інтеграції в НАФТА є вищим, аніж в АСЕАН. Більшість африканських РТУ декларують високі ступені регіональної інтеграції, однак тенденції в субрегіональних організаціях є досить варіативними. Також вагому роль відіграє той факт, що для регіону Африки найбільшою мірою серед всіх регіонів є характерна висока декларативність при недостатній імплементації прийнятих рішень, а також значна частина неформальної практики міграційного регулювання, що ускладнює процес ранжування. Загалом для регіону Африки характерною є переважно слабка

Таблиця 2. Інструменти та заходи регулювання трудової міграції в країнах походження

| Ціль 1. Сприяння зайнятості | |
|--|--|
| Розвиток іноземного ринку | Регулювання пропозиції праці |
| Встановлення дипломатичних зв'язків | Реєстрація робочої сили |
| Покращення надання державних та приватних послуг з працевлаштування | Корпоративний експорт послуг |
| Рекламно-маркетингова функція | Обмежувача політика проти «відпливу умів» |
| Дослідження ринку праці | |
| Укладання двосторонніх міграційних угод | |
| Ціль 2. Захист та сприяння добробуту мігрантів | |
| Встановлення стандартів праці | Нагляд за приватними посередницькими компаніями |
| Встановлення мінімальних стандартів трудових контрактів | Ліцензування рекрутингових фірм |
| Контрольні заходи при виїзді | Встановлення гарантій та штрафів |
| Укладання двосторонніх міграційних угод з положеннями про соціальні гарантії працівникам | Встановлення обмежень на вартість послуг посередницьких компаній |
| Встановлення на обмеження для виїзду окремими категоріям громадян | Прийняття заходів протидії нелегальному працевлаштуванню |
| Підтримуючі послуги | |
| Надання інформаційних та консультативних послуг перед еміграцією (в том числі і онлайн) | Підтримуючі послуги для сімей мігрантів |
| Соціальне страхування | Тренінгові програми та допомога в працевлаштуванні реемігрантів |
| Центри підтримки громадян за кордоном | Термінова евакуація і репатріація |
| Ціль 3. Максимізація позитивного впливу еміграції на економічний розвиток | |
| Міграційні збереження та інвестиції | Повернення талантів та висококваліфікованих кадрів |
| Спеціальні фінансові інструменти | Надання спеціальних стимулів при поверненні |
| Інформаційна та підтримуюча | Двосторонні тренінгові угоди |
| Житлові програми для мігрантів | Мобілізація транснаціональних угод |
| Грошові перекази | |
| Формування сприятливих заходів валютної політики | Політика спрощення механізму грошових переказів |

Джерело: [6].

та, в окремих випадках, часткова ступінь міграційної інтегрованості (табл. 1).

Двосторонній рівень регулювання може бути автономним і переслідувати цілі безпосередньо прописані в двосторонніх угодах щодо міграції, а може бути частиною більш широкого пакета домовленостей в рамках РТУ або бути наслідком неформалізованих переговорів у рамках регіональних консультативних процесів (РКП).

Національний рівень регулювання трудової міграції досі залишається визначальним на поточному етапі розвитку міжнародних економічних відносин, зважаючи на пріоритетність держави як основного суб'єкта МЄВ. Весь інструментарій впливу на міграційні потоки (починаючи від визначення цілей та пріоритетів міграційної політики, запровадження різних типів віз та квотування кількості мігрантів до формування умов для інтеграції мігрантів або ж навпаки створенню умов для рееміграції та встановленні бар'єрів для доступу іноземної робочої сили на національний ринок праці) є виключною компетенцією держави на національному рівні, за виключенням випадків, коли держава погодилась на обмеження своїх повноважень по вертикалі вгору (на регіональний та глобальний рівні) вниз (на локальний рівень) або по горизонталі — відповідно до умов двосторонніх міграційних договорів.

Локальний рівень регулювання передбачає впровадження на рівні регіонів держави власних міграційних програм, які діють паралельно з національними міграційними програмами і дозволяють проводити більш якісну фільтрацію трудових мігрантів, відповідно до потреб локальних ринків праці. Переважно таке регулювання застосовується в окремих країнах з федеральною формою устрою, в першу чергу в країнах з міграційними системами орієнтованими на пропозицію праці (supply-driven migration systems).

У країнах походження міграції, зокрема, в країнах, що розвиваються зі значною часткою емігрантів, міграційна політика завжди стоїть перед дилемою яким чином сприяти закордонній зайнятості своїх громадян, при цьому забезпечуючи права таких трудових мігрантів за кордоном [6]. Хоча політичні, економічні та соціальні умови суттєво варіюються між країнами походження, трудова еміграція становить декілька спільних викликів для державного регулювання для всіх цих країн. До них відносяться сприяння підвищенню рівня зайнятості, захист прав та сприяння добробуту громадян за кордоном, максимізація ефективності міграції для економічного розвитку. Схема міграційної політики країн походження, в розрізі завдань та інструментів подано в таблиці 2.

Міграційні потоки та міграційний статус робітників значною мірою залежать від ряду політик як у приймаючих країнах, так і в країнах походження. В переважній кількості випадків мігрантів залежать у першу чергу від імміграційної політики приймаючих країн, які визначають які саме мігранти можуть в'їхати на територію країни, провадять політику їх інтеграції до місцевого суспільства, а також активно використовують прикордонний контроль для впливу на масштаби нелегальної міграції. Однак вплив на іммігрантів, а відтак, і на їхню кількість та якісний склад, не обмежений суто міграційною політикою в чистому вигляді, оскільки вони, як і місцеві громадяни, знаходяться під впливом рішень, що стосуються національного ринку праці, соціального забезпечення, фінансового сектору, зовнішньої торгівлі, інвестиційної політики, а також розвитку міжнародного співробітництва. Поєднання окремих ефектів цих політик міграційною політикою визначально впливає на міграційні потоки, здатність мігрантів брати участь та отримувати вигоди від зростання в приймаючих країнах.

Узагальнено цей комплекс заходів можна охарактеризувати як економічну політику стосовно міграції [7]. Від ефективності такої політики залежить також і якість внеску, що може потенційно здійснити мігрант для розвитку економіки як приймаючої, так і країни походження під час етапу міграції, а також по поверненню на батьківщину.

ВИСНОВКИ

Загальний позитивний вплив міжнародної трудової міграції на розвиток світової економіки, завдяки більш ефективному використанню трудових ресурсів в різних регіонах світу, загалом не викликає сумнівів. Водночас існуючі традиційні уявлення про те, що імміграція негативно впливає на зайнятість та величину заробітних плат, відіграють суттєву роль при формуванні імміграційних політик в приймаючих країнах. Численні дослідження, що аналізували вплив трудової міграції на стан ринку праці, в переважній більшості, стверджують про існування лише незначного негативного впливу на ринок праці приймаючої країни, та й то в короткостроковій перспективі. Однак питання впливу різних типів міграції на економіку країн походження та призначення залишається дискусійним, що обумовлює значну увагу національних урядів до цієї проблематики, яка знаходить своє відображення у активному розвитку міжнародних та регіональних консультативних процесів щодо міграції.

Література:

1. The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions / Global Commission on International Migration [Electronic source]. — Mode of access: http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf
2. Bhagwati J.N. Borders beyond Control / J.N. Bhagwati [Electronic source]. — Mode of access: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2003-01-01/borders-beyond-control>
3. Helton A.C. People movement: the need for a World Migration Organisation / A.C. Helton [Electronic source]. — Mode of access: https://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1192.jsp
4. Slaughter A.M. A New World Order / A.M. Slaughter [Electronic source]. — Mode of access: <http://press.princeton.edu/titles/7712.html>
5. Borzel T. A., Risse T. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism / T. A. Borzel, T. Risse [Electronic source]. — Mode of access: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-comparative-regionalism-9780199682300?cc=ua&lang=en>
6. Wickramasekara P. Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization / P. Wickramasekara [Electronic source]. — Mode of access: http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_160632/lang-en/index.htm
7. Bonin H. Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach / H. Bonin [Electronic source]. — Mode of access: <http://ftp.iza.org/dp1875.pdf>

References:

1. Global Commission on International Migration (2005) "The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions" [Online], available at: http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf (Accessed 19 June 2017).
2. Bhagwati, J. N. (2003), "Borders beyond Control" [Online], available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2003-01-01/borders-beyond-control> (Accessed 19 June 2017).
3. Helton, A. C. (2003), "People movement: the need for a World Migration Organisation" [Online], available at: https://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1192.jsp (Accessed 19 June 2017).
4. Slaughter, A. M. (2004), "A New World Order" [Online], available at: <http://press.princeton.edu/titles/7712.html> (Accessed 19 June 2017).
5. Borzel, T. A. and Risse, T. (2016), "The Oxford Handbook of Comparative Regionalism" [Online], available at: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-comparative-regionalism-9780199682300?cc=ua&lang=en> (Accessed 19 June 2017).
6. Wickramasekara, P. (2002), "Asian labour migration: Issues and challenges in an era of globalization", International Migration Papers No. 57E (Geneva, ILO) [Online], available at: http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_160632/lang-en/index.htm (Accessed 19 June 2017).
7. Bonin, H. (2005), "Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: Evidence from a Skill Group Approach", IZA Discussion Paper 1875, Bonn [Online], available at: <http://ftp.iza.org/dp1875.pdf> (Accessed 19 June 2017).

Стаття надійшла до редакції 19.06.2017 р.

www.economy.nauka.com.ua

Електронне фахове видання

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Виходить 12 разів на рік

Видання включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з ЕКОНОМІКИ

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73