

УДК 339.91

Регулювання міжнародної трудової міграції на регіональному та глобальному рівнях

Стаканов Р.Д.

кандидат економічних наук, доцент,
Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

У статті досліджується роль глобального та регіонального рівнів міграційної політики у регулюванні процесу міжнародної трудової міграції. Аналізуються порівняльні значення різних міжнародних організацій та міжнародних договорів у проведенні міграційної політики на національному рівні, а також робляться висновки щодо перспектив глобальної лібералізації міжнародної трудової міграції з урахуванням процесу регіональної економічної інтеграції.

Ключові слова: міжнародна трудова міграція, преференційні торговельні угоди, регіональні консультативні процеси, регулювання міграції.

Стаканов Р.Д. РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЯХ

В статье исследуется роль глобального и регионального уровней миграционной политики в регулировании процесса международной трудовой миграции. Анализируются сравнительные значения различных международных организаций и международных договоров при проведении миграционной политики на национальном уровне, а также делаются выводы о перспективах глобальной либерализации международной трудовой миграции с учетом процесса региональной экономической интеграции.

Ключевые слова: международная трудовая миграция, преференциальные торговые соглашения, региональные консультативные процессы, регулирование миграции.

Stakanov R.D. THE REGIONAL AND GLOBAL REGULATION OF INTERNATIONAL LABOR MIGRATION

The paper is devoted to the role of global and regional migration policy in the regulation process of international labour migration. In the article is analyzed the comparative value of various international organizations and international arrangements in carrying out of migration policy at the national level. Conclusions are made concerning the prospects for global liberalization of international migration under the process of regional economic integration.

Keywords: international labour migration, preferential trade agreements, regional consultative processes, migration management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Міграція стає все більш важливою частиною глобалізації, потенційно відіграючи ключову роль в отриманні вищих темпів, а також більш сталого економічного зростання, особливо в умовах асинхронних демографічних переходів. Зусилля глобальної міграційної політики повинні перш за все бути зосереджені на стимулюванні співпраці та діалогу між країнами походження та країнами призначення з метою досягнення повних переваг від процесів міжнародної міграції, а також скорочення побічних ефектів від рестрикційної імміграційної політики, спрощення умов для здійснення грошових переказів, захисту трудових прав мігрантів, а також сприяння безпечного та надійного робочого середовища для мігрантів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку міжнародної трудової міграції у світі, а також особливості міграцій-

ної та макроекономічної політики країн-експортерів трудових мігрантів та їх вплив на економічний стан цих країн досліджуються рядом зарубіжних та українських науковців, серед яких слід назвати таких, як Дж. Борхас, Г. Брюкер, Г. Вурсел, С. Дрінквотер, І. Івахнюк, С. Метельов, Р. Раян, О. Старк, А. Гайдучський, М. Долішній, Е. Лібанова, О. Малиновська, А. Румянцев, В. Троян, А. Філіпенко, Ф. Чаннак, В. Шевчук.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поточної ролі міжнародних організацій глобального та регіонального рівнів у регулюванні процесів міжнародної трудової міграції, а також перспектив еволюції міграційного менеджменту надалі з метою глобальної лібералізації потоків міжнародної трудової міграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глобальна кооперація є принципово

важливою у сфері регулювання вимушеної міграції. В цьому випадку скоординована політика буде максимально виходити за рамки міграційної чи навіть глобальної координації макроекономічної політики. Цілями глобальної політики у цій сфері повинно бути запобігання гуманітарних криз та протидія ним, створення більш гнучких та інновативних фінансових інструментів задля забезпечення адекватної та ефективної допомоги, а також сприяння поверненню на батьківщину тих біженців, які виявили таке бажання [1].

Вільний рух осіб тривалий час розглядався в ролі ключового стовпа економічної інтеграції, а також розвитку регіонального інтеграційного процесу. Вільний рух осіб є способом забезпечення доступу до кваліфікацій та робочої сили за необхідності стимулювання інвестицій та економічного розвитку за допомогою всього спектру професійних та технічних навичок трудових ресурсів всіх країн регіонального інтеграційного об'єднання. Також міграція стимулює розширення вільної торгівлі та комерційної діяльності в рамках регіону, зокрема товарів та послуг місцевого виробництва [2].

Визначення відповідних діючих підходів до управління постійним процесом міжнародної міграції є нагальною необхідністю. Сьогодні існує необхідність у створенні нормативного міграційного регулювання, яке б інтегрувало національний, двосторонній, регіональний та міжнародні рівні управління міграційними потоками. Глобалізація економічного, соціального, політичного та демографічного чинників розвитку світової економіки приводить до зростаючої залежності різних країн світу від іноземної робочої сили, тоді як відсутність гідних умов праці, воєнно-політичні, екологічні та ряд інших чинників приводять до переміщення мільйонів працівників як в рамках країн, так і на міжнародному рівні [3].

Сьогодні від 110 [3] до 120 [2] країн є сторонами в одній регіональній інтеграційній ініціативі або більше (діючій або такій, що знаходиться в стадії переговорів) із забезпечення більш вільного руху осіб між країнами. Структура управління міграцією змінюється як в старих країнах імміграції, так і в нових. Ключовими інституціями в менеджменті імміграційних потоків приймаючих країн в попередні десятиліття були міністерства праці та зайнятості. Насамперед це відображало первинну потребу в регулюванні ринку праці та захисту робітників, а також нагляді за станом трудових відносин та соціальним діалогом. Такі

міністерства зберегли ключові компетенції в регулюванні ринку праці, а також враховували інтереси ключових суб'єктів міграційного процесу, а саме роботодавців та професійних спілок. Інституції безпеки та контролю значною мірою домінують в управлінні та контролі за мігрантами [2].

Незважаючи на наявність вагомих стимулів для переміщення робітників, регіональні та світові ринки праці залишаються найменш інтегрованими порівняно з ринками товарів та послуг. На відміну від чіткого мандату СОТ на регулювання міжнародної торгівлі, не існує єдиної міжнародної організації, відповідальної за управління процесами міжнародної міграції загалом або міжнародної трудової міграції зокрема. Проте існує ряд інституцій, які займаються різними аспектами міжнародної міграції, наприклад, наглядом за біженцями, контролем за умовами праці та правами мігрантів, сприянням потоку грошових переказів. Установами, які мають безпосереднє відношення до вказаних аспектів, є МОП, Світовий Банк, СОТ та МВФ. Сьогодні міграція та зайнятість є предметом лише двох міжнародних угод: Міжнародної конвенції щодо прав усіх трудових мігрантів (1990 р.) та Угоди СОТ з торгівлі послугами (ГАТС) [4].

Фактично ГАТС є єдиним зобов'язуючим міжнародним документом, який стосується трудової міграції для більшості країн світу. Однак Спосіб 4 ГАТС, який має справу з тимчасовим рухом фізичних осіб з метою надання транскордонних послуг, є обмеженим за сферою застосування та не має на меті суттєвої лібералізації на світовому ринку робочої сили. Зобов'язання в рамках Способу 4 складають менше 4% від загальної кількості зобов'язань і, за оцінками [5], на них припадає менше 5% міжнародної торгівлі послугами. При цьому більшість країн має більш сприятливу національну міграційну політику, ніж це передбачено Угодою ГАТС [6]. Найбільша частка зобов'язань за Способом 4 припадає на переміщення робітників в рамках ТНК (43%), а також на бізнес-відвідувачів (24%) [7]. З точки зору національних органів регулювання міграції ці категорії робітників несуть в собі відносно низький ризик порушення термінів перебування в країні призначення. Як додатковий інструмент захисту національного ринку праці значна кількість приймаючих країн обмежує можливості для цінової конкуренції з боку постачальників послуг з країн, що розвиваються, запроваджуючи вимогу про однаковий рівень оплати праці як для міс-

цевих робітників, так і для мігрантів, таким чином усуваючи ключову конкурентну перевагу іноземних робітників. У свою чергу, країни, що розвиваються, запроваджують вимогу для іммігрантів Способу 4 щодо обов'язкового тренування місцевої робочої сили, що збільшує вклад в економічний розвиток приймаючої країни від тимчасової міграції [4].

Поглиблення Способу 4 угоди ГАТС є бажаним, однак через наявну структуру цього договору вказаний документ не має можливості стати основою для подальшої лібералізації ринку праці. Приймаючі країни не мають наміру погоджувати на запровадження принципу режиму найбільшого сприяння щодо ГАТС. Наявна структура СОТ не є підходящою для прийняття широкомасштабних угод щодо управління міграцією, наприклад, шляхом надання країнам-експортерам робочої сили більших повноважень з відбору мігрантів та формування умов з їх вчасного повернення на батьківщину [4].

Деякі міжнародні інституції мають певну, хоча і переважно дорадчу, роль у регулюванні міграційних процесів. У звіті Глобальної комісії щодо міжнародної міграції [8] міжнародна відповідальність щодо міграційного менеджменту описується як «дифузія», оскільки значна кількість агенцій ООН та інших організацій має відповідальність з управління окремими аспектами міжнародної міграції, однак не існує єдиного органу, який може сприяти виробленню спільного глобального підходу до регулювання міграції. Вагомими інституціями у сфері міграційного регулювання є МОП, яка фокусується переважно на правах робітників, включно з трудовими мігрантами; Світовий Банк, який концентрується на грошових переказах і ставить за мету зменшення витрат з їх пересилки; СОТ, яка сприяє переговорам в рамках Способу 4 ГАТС; Комісія ООН по біженцям, які співпрацює з урядами країн з метою подолання наслідків міграційної кризи; а також МОМ, яка проводить важливу аналітичну дискусійну роботу з питань міграції. З 2001 р. МОМ провадить власні форми глобального рівня, зокрема міжнародний діалог щодо міграції [4].

Існує ряд міжнародних домовленостей щодо міграції, хоча сьогодні вони направлені переважно на захист прав мігрантів, а не на сприяння розвитку міграційних потоків або ж розширення їхнього позитивного впливу на економічне зростання. Наприклад, Конвенція МОП № 97 стосується міграції з метою працевлаштування, а Конвенція №143 – спри-

яння рівного ставлення до трудових мігрантів. Останнім часом виник ряд міжнародних форумів з розробки дороговказів для міграційного процесу та оцінки й поширення передового досвіду управління міграцією. Однак жодна з цих багатосторонніх інституцій або консультативних процесів не приймала обов'язкових для виконання урядами рішень. Генеральна Асамблея ООН провела свій перший Діалог Високого Рівня щодо Міжнародної міграції та розвитку в 2006 р., другий – в 2013 р. За результатами першого форуму було створено Глобальний форум щодо міграції та розвитку. Крім того, в квітні 2003 р. з участі МОМ, МОП, ЮНКТАД, Управління високого комісара щодо прав людини, а також високого комісара у справах біженців, а також Управління ООН щодо наркотиків та злочинності було створено Женевську групу по міграції, яка згодом стала Глобальною групою по міграції [4].

В 13 регіональних інтеграційних процесах в світі задіяні 120 країн, які ведуть переговори або уже встановили режими вільного руху осіб. До таких організацій відносяться Андський спільний ринок (Андський пакт, АНКМ), Асоціація країн Південно-Східної Азії (АСЕАН), Карибський спільний ринок (КАРІКОМ), Економічне співтовариство країн Центральної Африки (ЕКОЦАС), Рада Центральної Америки (РЦА), Економічне співтовариство країн Східної та Південної Африки (КОМЕСА), Європейський Союз (ЄС), Євразійське економічне співтовариство (ЄвРАЗЕС), Євразійська відповідність (ЕАС), Економічне співтовариство країн Західної Африки (ЕКОВАС), Рада співробітництва арабських держав Перської затоки (РСАДПЗ), Міжурядовий орган з питань розвитку (ІГАД), Співтовариство розвитку Півдня Африки (САДК) [2].

Міграція за умови вільного руху робочої сили має стати двигуном розвитку та інтеграції для ряду регіонів. Водночас практика інтеграції вказує на те, що потенціал міграції може бути реалізовано лише у разі ефективного керування та захисту прав мігрантів. Економічна активність та зайнятість також мають бути взятими до уваги під час інтеграції або ж реінтеграції значної кількості осіб, переміщених за гуманітарними мотивами. Водночас економічна активність не може виникнути без задіяння поряд з пропозицією робочої сили, достатньої кількості капіталу та технологій. Сучасний економічний розвиток неможливий без інтеграції матеріальних та людських ресурсів, капіталу, технологічної бази, а також збільшення обсягу ринку між групами країн [2].

Двосторонні трудові угоди також стають поширеним явищем. Завдяки ним відбувається сприяння мобільності праці в окремих секторах, вони можуть безпосередньо залучати країни походження міграції до міграційного менеджменту. Водночас декілька регіональних преференційних торговельних угод (ПТУ) також включають положення щодо мобільності праці, зазвичай наслідуючи рамки, встановлені угодою ГАТС. Хоча між окремими Двосторонніми трудовими угодами та преференційними угодами існують суттєві відмінності, загалом розвинені країни використовують останні для залучення на свій ринок праці робочої сили з інших розвинених країн, насамперед кваліфікованих працівників. Проте двосторонні угоди більшою мірою направлені на регулювання потоків некваліфікованої робочої сили з ключових країн походження, які в більшості випадків відносяться до країн, що розвиваються [4].

Г. Горном [9] деталізуються різні типи міграції, пов'язані з заходами регулювання, які можуть бути включені до преференційних торговельних угод, причому ці типи можуть поєднуватись разом в одній угоді або ж існувати окремо. До сфер регулювання ПТУ відносяться:

- візові питання та надання притулку; в угодах може деталізуватися кількість віз, які видаються громадянам певної країни;

- гармонізація ринку праці; якщо ринок праці діє за різними стандартами, наприклад щодо кваліфікаційних вимог, то гармонізація може спростити процес трудової міграції, усуваючи бар'єри для зайнятості в країнах-учасницях ПТУ;

- ПТУ пов'язані з ГАТС; коли ПТУ наслідують положення ГАТС і розширюють доступ для тимчасового постання послуг мігрантами, це може дати змогу новим мігрантам отримати доступ на ринок праці; вступ в силу таких угод може спричинити довгострокові ефекти зі встановлення бізнес-мереж, а також сприяння збільшенню попиту на довгострокову міграцію.

Більший рівень мобільності для робітників з країн, що розвиваються, може мати більший позитивний вплив на економічний розвиток, ніж будь-який інший захід економічної політики. Приймаючі країни також отримують значні переваги від заповнення вакантних робочих місць завдяки трудовій імміграції. Для досягнення таких завдань необхідно є більш активна двостороння договірною кооперація. Причому для цієї мети можуть використовуватись

як окремі угоди щодо регулювання трудової міграції, так і включення положень про міжнародну міграцію до розширеної частини торговельних угод.

Через те, що торговельні угоди дають можливість для ширшого поля переговорів, країни, що розвиваються, потенційно більше зацікавлені саме в них, а не у вузькоспеціалізованих угодах щодо працевлаштування. Успішне завершення таких переговорів може привести до обміну доступу на ринок праці приймаючої країни на доступ до ринку товарів та послуг на ринку, що розвивається. Ефективні угоди також включатимуть механізми для країн походження та країн призначення міграції для контролю за недопущенням перевищення термінів перебування мігрантів в приймаючій країні, відповідний захист трудових прав мігрантів, інформацію щодо доступних можливостей працевлаштування, якісний контроль мігрантів перед відправкою, а також надання можливості мігрантам розвивати свої професійні вміння, що буде корисним для них по поверненню на батьківщину [4].

Ширші можливості для доступу тимчасових мігрантів на ринок праці можуть бути легше наданими, ніж у випадку з розширенням обсягу постійної міграції. Незважаючи на окремі недоліки, це дасть змогу країнам походження отримати певні вигоди від збільшення агрегованих доходів мігрантів, а також обмеженої можливості підвищення їхнього кваліфікаційного рівня, а приймаючим країнам надасть певні гарантії того, що імміграційні потоки залишаться контрольованими, і не завдасть шкоди соціальній системі країн перебування. Через вагому частку азійського регіону в міграційних процесах Економічна і соціальна комісія для Азії і Тихого океану (ЕСКАТО), може зіграти роль платформи регіональної кооперації. Організацією може бути надана консультативна допомога, а також нарощування потенціалу країн з ведення переговорів щодо преференційних торговельних угод або економічного партнерства, щоб вони забезпечили в найшвидші терміни отримання усієї повноти переваг від міжнародної трудової мобільності [4].

Регіональні консультативні процеси (РКП) стосуються широкого кола питань, зокрема трудової міграції, міграції та розвитку, міграції та торгівлі, інтеграції мігрантів, захист прав мігрантів. РКП відбуваються з певною періодичністю, а рішення на них носять необов'язковий та неформальний характер, хоча і відбуваються за участі офіційних уря-

дових установ країн-учасниць. Головною метою для таких зустрічей виступає намагання держав обговорити міграційні питання, які походять зі стійкого бажання приймаючих країн зберегти гнучкість та вибірковість у міграційному менеджменті [10]. До таких РКП відносять, наприклад, Процес Коломбо щодо управління закордонною зайнятістю та контрактним працевлаштуванням в Азії, започаткований в 2003 р. за участі 10 країн, а також Діалог Абу-Дабі (започаткований в 2008 р.), присвячений формуванню нових ідей щодо розвитку широких практичних рамок співпраці щодо контрактного працевлаштування в Азії, насамперед в країнах Перської Затоки [4].

Преференційні торгові угоди досить чітко віддають перевагу лібералізації висококваліфікованої міграції, причому переважно це стосується угод між країнами з високим рівнем доходів. Наприклад, в угодах між Австралією та Новою Зеландією, а також між Сінгапуром та Японією існують положення, які сприяють міграції висококваліфікованої міграції, включно зі спрощенням візових процедур. Інші категорії, які часто виграють від спрощення візових процедур в рамках ПТУ, включають в себе керівників підприємств, робітників, які переміщуються в рамках ТНК, а також інвесторів. Такі категорії робітників покриваються положенням Способу 4 ГАТС як підтримки для надання послуг за Способом 3 (комерційна присутність). Включення бізнес-відвідувачів та інвесторів до ПТУ відображає їхнє бажання залучити ПІІ, а також більшою мірою інтегруватись до глобального ринку [4].

Дослідження Дж. Орефісе [11] вказує на те, що двосторонні потоки мігрантів після вступу в силу ПТУ значно збільшилися. Дослідник дійшов висновку, що роль ПТУ для зростання обсягів міграції є більш вагомою, ніж безпосереднє зростання двосторонньої торгівлі. Поясненням такого парадоксу можу слугувати той факт, що міжнародна торгівля уже є широко лібералізованою і укладання нових преференційних угод здійснює лише обмежений вплив на розвиток торгівлі, тоді як у

міграції будь-яке спрощення процедур може привести до диспропорційного зростання міграційних потоків.

Висновки з цього дослідження. Робота в напрямі встановлення багатосторонніх рамок більш ефективного регулювання міжнародної міграції є необхідною для максимізації економічних переваг. Глобальне регулювання міграційних процесів є нечітким і розмежованим між різними міжнародними організаціями. Як компенсацію міжнародного режиму регулювання міграції, який не існує, країни ведуть переговори з питань міграції на двосторонньому та регіональному рівнях.

Розширення внеску трудової міграції в економічний розвиток потребуватиме поглиблення наявних угод, а також досягнення нових домовленостей, які будуть робити акцент на якісно регульованому тимчасовому доступі для робочої сили з країн, що розвиваються. Відсутність багатосторонніх угод щодо регулювання міграції, включно з доступом до ринку, гармонізацією, видачею віз та прав на працевлаштування, приводить до того, що в окремих преференційних торгових угодах окремими розділами прописується можливість вільного обігу робочої сили, аналогічні рішення можуть бути включені до окремих двосторонніх угод щодо міграції.

Останніми роками активно розвивались регіональні консультативні процеси. Ці процеси зробили значний внесок в покращення умов праці для трудових мігрантів, а також дали змогу звести разом країни походження та призначення міграції за участі державних інституцій, що, за умов залучення приватного сектору, а також рекрутингових агенцій, може дати, хоча і обмежений, але позитивний поштовх лібералізації регіональних ринків праці. Хоча контроль за регулюванням трудової міграції в рамках преференційних торговельних угод залишається досить обмеженим, саме його існування може впливати на міграційний менеджмент, а також сприяти прямому доступу іноземної робочої сили на ринки праці приймаючих країн.

ЛІТЕРАТУРА:

1. International migration: recent trends, economic impacts, and policy implications / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2015/111515background.pdf>.
2. Free movement, labour mobility, regional integration and development: keys to Africa moving in the 21st century / Global Migration Policy Associates [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.globalmigrationpolicy.org/articles/governance/GMPolicyBrief%20Migration-Regional%20Integration-Development%2023mar15.pdf>.
3. Governance of Migration / Global Migration Policy Associates [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.globalmigrationpolicy.org/gov.html>.

4. Regional integration and labour mobility linking trade, migration and development / United Nations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unescap.org/sites/default/files/STESCAP2688_No81.pdf.
5. Panizzon M. Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements / M. Panizzon [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06955.pdf>.
6. Poot J. International Trade Agreements and International Migration / J. Poot, A. Strutt [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9701.2010.01299.x/abstract>.
7. Mamdouh H. Mode 4 – Definition, Commitments, State of Play in the Negotiations / H. Mamdouh [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mouvement_persons_e/sym_sept08_e/sym_sept08_e.htm.
8. Summary of the report of the Global Commission on International Migration / Global Commission on International Migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf.
9. Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements / [H. Horn, P.C. Mavroidis, A. Sapir] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/bp_trade_jan09.pdf.
10. World Migration Report 2011: Communicating Effectively about Migration / International Organization for Migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2011_english.pdf.
11. Orefice G. International Migration and Trade Agreements: the New Role of PTAs / G. Orefice [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cepii.fr/PDF_PUB/wp/2012/wp2012-15.pdf.