

Л. А. Весельська

кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національною безпекою

Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОЇ МІГРАЦІЇ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядається історія формування нормативно-правової бази регулювання міжнародної міграції на глобальному рівні. Проаналізовано феномен двоїстого характеру міграційної політики на глобальному рівні, зумовлений розбіжністю інтересів різних учасників системи міжнародних відносин. Надаються рекомендації щодо вдосконалення державної політики у сфері регулювання міграційних процесів.

Ключові слова: глобалізація, міжнародна міграція населення, міграційна безпека, міграційна політика.

Постановка проблеми. Глобалізаційні процеси в поєднанні зі стрімкими змінами в глобальних політичних і економічних системах сприяли різкій інтенсифікації міжнародних міграційних потоків у другій половині ХХ століття й зумовили формування принципово нової міграційної ситуації у світі. Так, загальна кількість «класичних» міжнародних мігрантів у світі за останні півстоліття збільшилася більше ніж у три рази (із 75,46 млн. осіб у 1960 році до 242 млн. осіб у 2015 році), а іноземні громадяни стали невід'ємною складовою життя всіх країн світу [14].

Перетворення міграційних потоків у глобальне явище, яке має вплив на всі сторони життя світової спільноти, зумовило значне збільшення інтересу до проблем міжнародної міграції з боку вчених, державних і політичних діячів, міжнародних громадських організацій, широких верств загалу. У свою чергу, з'явилася потреба в удосконаленні інструментів регулювання міграційних процесів на національному та регіональному рівнях, формування міграційної політики на глобальному рівні, яка являє собою систему міжнародних договорів, угод та інших двосторонніх і багатосторонніх нормативно-правових актів із регулювання міждержавних територіальних переміщень населення, котра має на меті соціальні, економічні, демографічні, геополітичні й інші цілі [1, с. 78].

Проведений нами аналіз довів, що однією з характерних особливостей сформованої системи заходів у сфері регулювання міждержавних територіальних переміщень населення став її двоїстий характер [1; 4; 8; 9].

При цьому на сучасному етапі двоїстий характер політики у сфері регулювання міжнародної міграції чітко простежується на *глобальному (світовому) рівні* як результат суперечностей в інтересах різних акторів системи міжнародних відносин (розвинутих країн, країн, що розвиваються, міжнародних організацій і окремих держав).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Щодо глобального (світового) рівня міграційної політики, то основу нормативної бази з питань регулювання міграційних процесів на міждержавному рівні становлять міжнародні договори, угоди, рекомендації та інші нормативно-правові акти, які приймаються на різних засіданнях і конференціях, що проводяться під егідою провідних міжнародних організацій, передусім Організації Об'єднаних Націй і її підрозділів (ЮНФПА, ЮНКТАД, УВКБ ООН), Міжнародної організації з міграції й Міжнародної організації праці.

Серед глобальних конференцій особливе місце належить Світовим конференціям ООН, які мають міжурядовий статус. Усього було проведено п'ять таких конференцій: три з питань народонаселення й розвитку (в 1974 році – в Бухаресті, в 1984 році – в Мехіко, в 1994 році – в Каїрі), на яких були прийняті два основні документи, що містять концептуальні підходи та механізми до реалізації міграційної політики, – Всесвітній план дій у галузі народонаселення (1974) і Програма дій у галузі народонаселення та розвитку (1994).

Метою статті є розгляд історії формування нормативно-правової бази регулювання міжна-

родних міграційних процесів на глобальному рівні; визначення феномена двоїстого характеру міграційної політики з погляду інтересів різних учасників системи міжнародних відносин і надання пропозицій стосовно вдосконалення державної політики щодо регулювання міграційної безпеки загалом.

Виклад основного матеріалу. У Всесвітньому плані дій у сфері народонаселення безпосередньо вказується, що «для деяких країн міжнародна міграція може стати за певних обставин інструментом демографічної політики. Принаймні два типи міжнародної міграції становлять значний інтерес для багатьох країн світу: трудова міграція мігрантів із низькою кваліфікацією й міграція кваліфікованих робітників і фахівців. Переміщення некваліфікованих мігрантів часто є численними, порушують такі питання, як справедливе та належне ставлення в країнах імміграції, руйнування сімейних зв'язків та інші соціально-економічні питання як у країнах еміграції, так і в країнах імміграції. Міграція кваліфікованих робітників і фахівців призводить до «відтоку мізків» в основному з країн, що розвиваються, в розвинені країни, що нині стає предметом значного занепокоєння в багатьох країнах світу й міжнародної спільноти загалом. Кількість документів із цієї проблеми та інтерес міжнародних організацій, що зростає, відображають міжнародну обізнаність із цих питань» [13].

Серед рекомендацій щодо регулювання міжнародної міграції у Світовому плані дій у сфері народонаселення є такі [2, с. 24–26]:

- уряди й міжнародні організації повинні передусім полегшувати добровільні міждержавні міграції;
- урядам, які вважають міжнародну міграцію важливою для їх розвитку в короткостроковій або довгостроковій перспективі, рекомендується проводити двосторонні або багатосторонні консультації з метою гармонізації їх політики в галузі міжнародної міграції;
- проблеми біженців і вимушено переміщених осіб, у тому числі їхнє право на повернення додому і право на майно, повинні бути врегульовані відповідно до принципів Статуту ООН, Загальної декларації прав людини та інших міжнародних документів;
- країни, які стикаються з відтоком трудових мігрантів і бажають зберегти решту працівників, а також сприяти поверненню тих, які виїхали, повинні докладати зусиль для створення спри-

ятливих умов і можливостей для їх працевлаштування на національному рівні;

- країни, що приймають мігрантів, повинні забезпечити належне медичне обслуговування та послуги соціального забезпечення для мігрантів і членів їхніх сімей, мусять гарантувати їм соціальну безпеку;

- стосовно трудових мігрантів урядам потрібно вжити заходів щодо запобігання дискримінації на ринку праці, захисту прав людини й боротьби з упередженим ставленням (забобонами) щодо них, усунення перешкод на шляху возз'єднання їхніх сімей;

- уряди приймаючих країн повинні сприяти постійним мігрантам у збереженні їхньої культурної спадщини в тому числі за рахунок використання їхньої рідної мови;

- закони, спрямовані на обмеження нелегальної імміграції, повинні стосуватися не лише нелегальних мігрантів, а й тих, хто стимулює або сприяє їхнім незаконним діям, а також повинні враховувати міжнародне право й основні права людини;

- урядам потрібно керуватися гуманітарними міркуваннями щодо нелегальних мігрантів;

- необхідно вжити заходів щодо розробки національної та міжнародної політики, спрямованої на запобігання «відтоку мізків»;

- країнам, що розвиваються, які страждають від значної еміграції кваліфікованих робітників і фахівців, варто вжити заходів щодо розширення освітніх програм кадрового планування й інвестицій у науково-технічні програми;

- необхідно вжити заходів для стимулювання повернення вчених і кваліфікованих кадрів для заповнення конкретних вакансій;

- у країнах, де імміграція має довгостроковий характер, пропонується вивчити можливість розширення національних цивільних прав щодо іммігрантів;

- країнам із великим часткою трудових мігрантів наполегливо рекомендується укласти двосторонні або багатосторонні угоди, які б регулювали міграцію, питання захисту й допомоги трудовим мігрантам, захищали інтереси країн, яких торкнулись проблеми міграції.

На Міжнародній конференції з народонаселення 1984 року сформульовані загальні рекомендації з розробки політики у сфері міжнародної міграції. Серед них у тому числі містилися такі рекомендації [11]:

- політика в галузі міжнародної міграції повинна поважати основні права і свободи людини;

– приймаючі країни мають реалізувати заходи для захисту основних прав людини для всіх мігрантів на їх території, забезпечити повагу до їх культурної ідентичності;

– повинні бути вжиті заходи з метою сприяння взаємній інтеграції іммігрантів і місцевого населення країн;

– урядам приймаючих країн потрібно враховувати не лише економічні та соціальні інтереси власних країн, а й питання благополуччя мігрантів і їхніх родин, а також демографічні наслідки міграції;

– уряди країн еміграції, у яких постійно триває відтік кваліфікованих робітників і фахівців, повинні намагатися зберігати таких працівників, а також стимулювати їх повернення в тому числі шляхом розвитку сприятливого економічного середовища й розширення можливостей працевлаштування;

– уряди приймаючих країн повинні працювати в напрямі поширення на зареєстрованих трудових мігрантів і членів сімей, що їх супроводжують, основних прав, аналогічних правам громадян їхніх країн, у тому числі умов працевлаштування, соціального забезпечення, участі в профспілках, доступу до послуг охорони здоров'я, освіти й інших соціальних послуг;

– урядам приймаючих країн пропонується розглянути питання щодо вжиття заходів зі сприяння нормалізації сімейного життя зареєстрованих трудових мігрантів у приймаючих країнах шляхом возз'єднання сімей;

– уряди країн походження і приймаючих країн повинні провести інформаційно-просвітницькі заходи з метою покращення обізнаності мігрантів щодо їхнього правового статусу, забезпечити реалістичну оцінку стану мігрантів, у тому числі наявності робочих місць;

– приймаючі країни повинні визнати право мігрантів на об'єднання, щоб вони могли більш ефективно брати участь у житті приймаючого суспільства, зберігаючи при цьому власну культурну самобутність;

– урядам країн походження і приймаючих країн потрібно заохочувати широке розповсюдження інформації, спрямованої на розуміння громадськістю й запобігання будь-якій діяльності, що завдає шкоди внеску зареєстрованих трудових-мігрантів в економічний розвиток і культурний обмін, і сприяти її поширенню;

– усі заходи, прийняті або здійснювані країнами відправлення і прибуття, щоб зменшити незаконний в'їзд, перебування або працевлаштування нелегальних мігрантів (включаючи амністії, інші програми регулювання, прикордонний контроль і депортації), повинні поважати основні права людини;

– під час розробки законів і нормативних актів, спрямованих на обмеження нелегальної міграції, щоб бути ефективними, уміщені в них заходи повинні поширюватися не лише на нелегальних мігрантів, а й на тих осіб, які стимулюють і сприяють нелегальній міграції;

– уряди й міжнародні організації повинні прагнути знайти довгострокові рішення проблем, пов'язаних із біженцями та переміщенням біженців, і працювати в напрямі усунення причин цих проблем;

– основні права та свободи людини повинні бути гарантовані для біженців і членів їхніх сімей, має бути надана допомога в розвитку можливостей для повернення до нормального і продуктивного способу життя.

У Програмі дій у галузі народонаселення та розвитку, прийнятій у 1994 році й розрахованій на двадцять років, міжнародній міграції присвячена окрема X глава. У ній, зокрема, вказувалося, що ефективна політика у сфері міжнародної міграції повинна будуватися з урахуванням обмежених економічних можливостей приймаючої країни, впливу міграції на приймаюче суспільство та країни походження.

У Програмі дій у сфері народонаселення й розвитку 1994 року серед рекомендацій у сфері міграційної політики було запропоновано, зокрема, такі [6]:

– урядам приймаючих країн пропонується розглянути можливість використання певних форм тимчасової міграції, таких як короткострокова міграція й міграція, пов'язана зі здійсненням проектів, з метою підвищення кваліфікації громадян країн походження, особливо країн, що розвиваються, і країн із перехідною економікою;

– урядам рекомендується обмінюватися інформацією про свою політику у сфері міжнародної міграції та правила, що регулюють в'їзд і перебування мігрантів на їх території;

– урядам пропонується розглянути можливість ратифікації Міжнародної конвенції про захист прав усіх трудових мігрантів і членів їхніх сімей;

– урядам приймаючих країн рекомендується розглянути можливість поширення на зареєстрованих мігрантів, які задовольняють відповідні вимоги щодо термінів перебування, і членів їхніх сімей, які перебувають у приймаючій

країні на законних підставах, однакового порівняно зі своїми громадянами звернення в плані здійснення основних прав людини, прийняти відповідні заходи, щоб уникнути будь-яких форм дискримінації щодо мігрантів;

– уряди приймаючих країн повинні забезпечувати захист мігрантів і членів їхніх сімей;

– урядам як приймаючих країн, так і країн походження варто приймати ефективні санкції проти осіб, які організують нелегальну міграцію, експлуатують таких мігрантів або займаються торгівлею людьми;

– уряди за підтримки відповідних міжнародних організацій повинні перешкоджати поширенню незареєстрованої міграції шляхом ознайомлення потенційних мігрантів із юридичними умовами в'їзду, перебування та забезпечення зайнятості в приймаючих країнах за допомогою інформаційної діяльності в країнах походження;

– урядам країн походження і приймаючих країн потрібно шукати прийнятне й довгострокове рішення проблем, породжених нелегальною міграцією, шляхом проведення двосторонніх або багатосторонніх переговорів, у тому числі щодо укладення угод про реадмісію;

– настійне прохання до урядів дотримуватися норм міжнародного права стосовно біженців.

Отже, запропоновані на Всесвітніх конференціях із народонаселення рекомендації відображають той факт, що міжнародна міграція може сприяти формуванню нового міжнародного економічного порядку, і визнають, що необхідною умовою для реалізації позитивного вкладу міграції в розвиток приймаючих країн є ефективний захист основних прав і свобод людини для всіх мігрантів без дискримінації за ознакою раси, культури, релігії або статі.

Рекомендації щодо вдосконалення системи управління процесу міжнародної міграції містяться й у рішеннях інших всесвітніх конференцій і самітів, у тому числі Всесвітніх конференцій ООН із питань навколишнього середовища й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік; Йоганнесбург, 2002 рік); Міжнародної конференції з прав людини (Відень, 1993 рік); Всесвітнього саміту з питань соціального розвитку (Копенгаген, 1995 рік); IV Міжнародної конференції з проблем жінок (Пекін, 1995 рік), Всесвітньої конференції з проблем расизму, расової дискримінації, ксенофобії й нетерпимості (Дурбан, 2001 рік); Всесвітнього саміту (Нью-Йорк, 2005 рік) тощо.

Ще одним важливим заходом міжурядового характеру є Бернська ініціатива (2001 рік),

у рамках якої була відпрацьована Міжнародна програма регулювання міграційних процесів.

На особливу увагу заслуговують підсумкові рекомендації щодо вдосконалення регулювання міжнародної міграції на національному, регіональному і глобальному рівнях, підготовлені у 2003–2005 роках під егідою Глобальної комісії з питань міжнародної міграції [8, с. 87–121].

Опублікований Департаментом з економічних і соціальних питань Секретаріату ООН у 2006 році Збірник рекомендацій із питань міжнародної міграції та розвитку (Compendium of Recommendations on International Migration and Development) характеризує, якою мірою прийняті документи здатні слугувати орієнтиром для урядів із погляду сприяння виробленню спільних ініціатив у сфері управління міжнародною міграцією [8].

У вересні 2006 року в Нью-Йорку пройшов перший Діалог на вищому рівні з питань міжнародної міграції та розвитку, в ході якого були розглянуті багатопланові аспекти міжнародної міграції й розвитку, включаючи обмін досвідом та інформацією про передові практики щодо можливих шляхів максимального збільшення пов'язаних із міжнародною міграцією переваг і зменшення її негативних наслідків.

За підсумками Діалогу було прийнято рішення продовжити глобальне обговорення проблем міжнародної міграції та розвитку і створити Глобальний форум із проблем міжнародної міграції й розвитку (Global Forum on Migration and Development) як місце систематичного та всеосяжного обговорення проблем, пов'язаних із міжнародною міграцією й розвитком.

У 2007–2014 роках пройшло сім нарад у рамках Глобального форуму з проблем міжнародної міграції та розвитку (Бельгія – 2007 рік, Філіппіни – 2008 рік, Греція – 2009 рік, Мексика – 2010 рік, Швейцарія – 2011 рік, Маврикій – 2012 рік, Швеція – 2014 рік, Туреччина – 2015 рік), у яких узяли участь представники понад 160 держав-членів ООН і більше ніж 45 міжнародних організацій.

Заходи Глобального форуму дають змогу забезпечити неформальне обговорення фахівцями та особами, відповідальними за прийняття рішень, актуальних питань удосконалення міграційної політики в інтересах розвитку; обмін передовим досвідом у цій галузі; виявлення наявних проблем у регулюванні міграційних процесів на національному, регіональному та міжнародному рівнях; обговорення можливо-

стей для встановлення партнерських відносин і співробітництва між країнами, міжнародними організаціями й діаспорами з питань міграції та розвитку.

У жовтні 2013 року в Нью-Йорку відбувся другий Діалог на вищому рівні з питань міжнародної міграції та розвитку. У прийнятій за підсумками другого Діалогу Декларації, зокрема, вказується, що представники держав:

- приймають рішення діяти в напрямі розробки ефективного й всеосяжного порядку денного з питань міжнародної міграції, що включає в себе аспект розвитку та забезпечує дотримання прав людини, за рахунок поліпшення діяльності наявних інститутів і структур, а також підвищення ефективності партнерських зв'язків з усіма зацікавленими сторонами, причетними до міжнародної міграції та розвитку, на регіональному й глобальному рівнях;

- визнають необхідність у такому міжнародному співробітництві, яка давала б змогу цілісно та всеосяжно вирішувати проблеми нелегальної й неорганізованої міграції з метою забезпечення безпечної, впорядкованої та організованої міграції за повного дотримання прав людини;

- визнають зусилля міжнародного співтовариства з проблем урегулювання відповідних аспектів міжнародної міграції й розвитку на основі різних ініціатив як у системі Організації Об'єднаних Націй, так і в рамках інших процесів;

- підтверджують необхідність дієвого заохочення дотримання й захисту прав людини та основних свобод усіх мігрантів, особливо жінок і дітей, незалежно від їхнього міграційного статусу та рішення проблем міжнародної міграції на основі міжнародного, регіонального і двостороннього співробітництва й діалогу;

- відзначають у зв'язку з цим необхідність ужиття належних заходів із захисту трудових мігрантів-жінок у всіх секторах, у тому числі тих, які працюють як домашні робітниці;

- підкреслюють необхідність дотримання й заохочення відповідних міжнародних трудових норм і дотримання прав мігрантів на роботі;

- рекомендують державам-членам співпрацювати в розробці програм мобільності, що сприяють безпечній, упорядкованій та організованій міграції, у тому числі мобільності робочої сили [14].

Отже, підсумкові документи конференцій і зустрічей на високому рівні під егідою ООН містять основні напрями дій щодо вдосконалення

управління міграційними процесами, а також спрямовані на вилучення максимальної користі з процесу міграції з погляду розвитку.

Разом із тим аналіз основних міждержавних документів у сфері регулювання міграційних процесів виявив двоїстий характер міграційної політики на глобальному рівні [8; 9].

Двоїстість на глобальному рівні полягає передусім у тому, що інтереси різних акторів системи міжнародних відносинах часто входять у суперечність один із одним. Так, наприклад, існують суперечності між основними країнами еміграції та країнами імміграції. Як наслідок багато підписаних міжнародними конвенціями документів і угод довгі роки, внаслідок їх ратифікації незначною кількістю країн, залишаються нечинними або застосовуються в обмеженому колі країн.

Характерним прикладом є ситуація з ратифікацією міжнародних конвенцій, які стосуються трудових мігрантів і зачіпають економічні інтереси окремих держав. Так, Конвенція Міжнародної організації праці 1949 року № 97 «Про трудових мігрантів» ратифікована до теперішнього часу тільки 26% країн, Конвенція Міжнародної організації праці 1975 року № 143 «Про зловживання в галузі міграції і про надання трудовим мігрантам рівних можливостей і статусу» – 12% країн. У свою чергу, Міжнародна конвенція «Про захист прав всіх трудових мігрантів і членів їхніх сімей», прийнята в 1990 році, вступила в силу тільки у 2003 році й ратифікована до сьогодні тільки 24% країн.

Висновки і пропозиції. Завершуючи огляд міграційної політики на глобальному рівні, підкреслимо важливу особливість світової спільноти стосовно проблеми міжнародної міграції: вона розглядається з погляду функції з мінливими політичними, економічними та соціальними умовами, є невід'ємним елементом розвитку.

При цьому в усіх дискусіях щодо питань міграції чітко проглядаються три ключові «проблеми», а саме:

- 1) брак достовірних і повних статистичних даних із міграції;

- 2) комплексний характер міжнародної міграції та відсутність всеохопної теорії міграції;

- 3) складний взаємозв'язок між міграцією й розвитком, неповне розуміння сукупності взаємозв'язків між міграцією та різними факторами (економічними, політичними, екологічними тощо).

Пошук відповідей на ці питання необхідний для вироблення обґрунтованої міграційної політики, прийняття рішень з усіх актуальних аспектів взаємозв'язку міграції та розвитку, реалізації потенціалу міжнародної міграції в розвитку країн походження, транзиту і призначення.

Список використаної літератури:

1. Алешковський І.А. Тенденції міжнародної міграції у світі, що глобалізується / І.А. Алешковський, В.А. Іонцев // Століття глобалізації. – 2011. – Вип. 2. – С. 77–87.
2. Довідник термінів у сфері міграції. – Женева : МОМ, 2011. – 166 с.
3. За справедливий підхід до трудових мігрантів у глобальній економіці // Міжнародна конференція праці, 92-я сесія, 2004 р. – Женева : МОТ, 2004. – 216 с.
4. Івахнюк І.В. Міжнародна міграція як ресурс розвитку / І.В. Івахнюк // Століття глобалізації. – 2011. – № 1. – С. 67–79.
5. Керівництво з розробки ефективної політики у сфері трудової міграції в країнах походження і призначення. – М. : ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006. – 280 с.
6. Програма дій Міжнародної конференції з народонаселення і розвитку 1994 року // Міжнародна конференція з народонаселення і розвитку в Каїрі, 5–13 вересня 1994 р. – Нью-Йорк : ООН, 1994. – 195 с.
7. Castles S., Haas H. de, Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. – 5th ed. – N.Y. ; L. : The Guilford Press, 2014. – 401 p.
8. Compendium of Recommendations on International Migration and Development: The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared. – New York : United Nations, 2006. – 130 p.
9. International Migration Policies: Government Views and Priorities 2013. – New York : United Nations, 2013. – 108 p.
10. Ozden C., Parsons C., Schiff M., Walmsley T. Where on Earth is Everybody? The Evolution of Global Bilateral Migration 1960–2000. Policy Research Working Paper 5709. – New York : World bank, 2011. – P. 59.
11. Report of the International Conference on Population, 1984, Mexico City, 6–14 August 1984. – New York, 1984. – 23 p.
12. United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly 55/2 of 8 September 2000. – New York : United Nations, 2000. Available at: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. (accessed on 30 August 2016).
13. World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change. – Geneva : IOM, 2010. – 279 p.
14. World population plan of action. Report of the United Nations World Population Conference, 1974, Bucharest, 19–30 August 1974. – New York, 1975. Available at: <http://www.population-security.org/27-APP1.html>. (accessed on 30 August 2016).

Весельская Л. А. Теоретические аспекты регулирования международной миграции в условиях глобализации

В статье рассматривается история формирования нормативно-правовой базы регулирования международной миграции на глобальном уровне. Проанализирован феномен двойственного характера миграционной политики на глобальном уровне, обусловленный несопадением интересов различных участников системы международных отношений. Даются рекомендации по совершенствованию государственной политики в сфере регулирования миграционных процессов.

Ключевые слова: глобализация, международная миграция населения, миграционная безопасность, миграционная политика.

Veselskaya L. A. Theoretical aspects of regulation of international migration in globalization

The article examines the history of the formation of the legal framework regulating international migration at the global level. Analyzed definition of dual character of the phenomenon of migration policy from the perspective of different participants in the system of international relations. Recommendations for improving a public policy in the regulation of migration processes.

Key words: globalization, international migration, migration security, migration policy.