

УДК 339.556.4

Стаканов Р.Д.

кандидат економічних наук, доцент

Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЕВОЛЮЦІЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ РЕГІОНАЛЬНИХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ОБ'ЄДНАНЬ

### MIGRATION POLICY EVOLUTION OF REGIONAL INTEGRATION ORGANIZATIONS

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню еволюції регіональної міграційної політики в низці регіонів світу. Здійснено порівняння регіонального міграційного менеджменту ЄС, АСЕАН, МЕРКОСУР, регіональних об'єднань в Африці. Досліджено еволюцію візового регулювання в регіональному розрізі. Визначено, що внутрішньорегіональна міграція, яка є первинним об'єктом регулювання в рамках регіональних угруповань, не є новим феноменом в Африці, Південній Америці та Південно-Східній Азії, хоча в абсолютних цифрах вона і не відіграє визначальної ролі для функціонування національних ринків праці. Вагоме значення мають окремі програми регіональної кооперації по міграції в окремих сферах.

**Ключові слова:** глобальний ринок праці, міжнародна трудова міграція, міграційна політика, візова політика.

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию эволюции региональной миграционной политики в ряде регионов мира. Проведено сравнение регионального миграционного менеджмента в ЕС, АСЕАН, МЕРКОСУР, региональных объединениях в Африке. Исследована эволюция визового регулирования в региональном разрезе. Определено, что внутрирегиональная миграция, которая является первичным объектом регулирования в рамках региональных группировок, не является новым феноменом в Африке, Южной Америке и Юго-Восточной Азии. Однако миграция не играет определяющей роли в абсолютном значении для функционирования национальных рынков труда. Большое значение имеют отдельные программы региональной кооперации по миграции в отдельных сферах.

**Ключевые слова:** глобальный рынок труда, международная трудовая миграция, миграционная политика, визовая политика.

#### ANNOTATION

The article is devoted to the study of the regional migration policy evolution in a number of regions of the world. Paper compares regional migration management in the EU, ASEAN, MERCOSUR, and regional associations in Africa. The evolution of visa regulation in the regional context is explored. The article determines that intra-regional migration is the primary object of regulation within the regional groups. It is not a new phenomenon in Africa, South America and South-East Asia, but it does not play a crucial role in the functioning of national labor markets in absolute terms. Separate programs of regional cooperation on migration has the particular importance in certain spheres.

**Keywords:** global labor market, international labor migration, migration policy, visa policy.

**Постановка проблеми.** Міграція та регіональна інтеграція знаходяться в центрі теоретичних та практичних дискусій в розвинених країнах, особливо в ЄС. Тоді як процес регіональної інтеграції здебільшого сприймається позитивно, міжнародна міграція є предметом поляризації думок. При цьому необхідність якісного менеджменту міграційних потоків,

зокрема трансформація наявних міграційних підходів в більшості країн та регіональних об'єднань є досить очевидною. Взаємозв'язок між розвитком регіональної міграційної політики та діючими міграційними потоками є досить складним, і не завжди зв'язок між цими речами є лінійним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розвитку міжнародної трудової міграції, міграційної політики окремих країн та регіонів досліджувались рядом українських та зарубіжних науковців, серед яких перш за все варто виділити Дж. Борхаса, А. Вінтерса, А. Гайдучького, С. Дрінквотера, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О.Малиновську, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, С. Сардака, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Також значна увага цьому питанню приділяється в звітах та окремих спеціальних дослідженнях низки міжнародних організацій, зокрема Міжнародної організації праці, Міжнародної організації з міграції, Організації економічного співробітництва та розвитку, Світового банку.

**Мета статті** полягає в дослідженні еволюції регіонального міграційного регулювання в умовах формування глобального ринку праці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Національні системи управління трудовою міграцією в ЄС є досить різноманітними. Більшість з них визначається попитом, оскільки громадяни з країн поза меж ЄС потребують запрошення на роботу від місцевого роботодавця для того, щоб мати можливість іммігрувати. Окрім наведеного вище прикладу Сполученого Королівства, єдиними країнами, які мають спеціфічну систему, орієнтовану на пропозицію робочої сили, є Австрія, Данія, а також Німеччина. В цих країнах видаються візи для тих, хто вперше в'їжджає в пошуках роботи, отже, існує можливість тимчасового доступу висококваліфікованих іноземців з третіх країн з базою виключно на їхньому людському капіталі та без надання запрошення на роботу. Загалом для того, щоб отримати запрошення на роботу, має включатися оплата праці більше середнього показника. Так, основною умовою Голубої карти ЄС є оплата праці висококваліфікованого іммігранта на рівні більш ніж в 1,5 рази вище національної середньорічної оплати праці [1].

Поза межами ЄС регіони, які декларували вільну мобільність, не демонстрували значного зростання міграції, особливо у відносних показниках. В окремих випадках офіційна статистика може навіть демонструвати зменшення кількості мігрантів паралельно з підписанням угоди про спрощення міграційних процедур, як це, наприклад, відбулось у двосторонній міграції між Мексикою та США з 1993 р. Однак паралельно з процесами легальної міграції підписання будь-яких стимулюючих умов щодо міграції, навіть безпосередньо не пов'язаних з наданням права на працевлаштування, може мати своїм наслідком зростання нелегальної міграції, як це продемонстрував випадок з міграцією мексиканців до США, кількість нелегалів зросла з 3,9 млн. до 11,1 млн., досягнувши свого піку в цей рік [2]. Загальний позитивний вплив розвитку регіональної інтеграції на міграційні потоки підтверджується прикладом АСЕАН, де кількість внутрішньорегіональної міграції зросла за період 1990-2013 рр. з 1,5 млн. до 6,5 млн. осіб, що ніяк не було обумовлено жодними стимулюючими міграційними угодами цього періоду, а лише самим фактом регіональної інтеграції та планами подальшого її поглиблення, зокрема в міграційній сфері. Інша тенденція є характерною для регіону Південної Америки. Незважаючи на вагомий нормативну базу регіональної міграції, особливо з початку ХХІ ст., окрім позитивного ефекту від регуляризації (наприклад, лише в Аргентині 423,7 тис. нелегальних мігрантів були регуляризовані за період 2006-2008 рр.) Договір про проживання, це не привело до суттєвого збільшення міграції в рамках регіону [2].

Візова політика сьогодні є центральним інструментом серед міграційних фільтрів, завдяки якому здійснюється на практиці провадження міграційної політики та запровадження і скасування доступу на внутрішній ринок праці, а також вибудовування ієрархії міграційних прав різних категорій робітників відповідно до їхніх особистих якостей або залежно від регіону походження. Ступінь уніфікації візових процедур в рамках інтеграційних об'єднань дає змогу зробити висновок про глибину та ступінь динаміку міграційної інтегрованості певного РТУ.

В дослідженні Ф. Гулзау [3] з використанням Даних візової мережі [4] вивчено візову лібералізацію на двосторонньому рівні по 155 і 166 країнам 1969 і 2010 рр. відповідно. Під час дослідження розглядалися також окремо 8 інтеграційних об'єднань, до складу яких входило 83 країни. 1969 р. відповідає початку періоду пристосування країн призначення міграції до викликів глобалізації та процесу міжнародної міграції. Загальний рівень досліджуваних країн демонстрував зменшення візової невідповідності з 0,83 до 0,79 в 2010 р. (при значенні 0 – повна відповідність, 1 – досконала невідповідність), демон-

струючи лише обмежену глобальну тенденцію до уніфікації міграційного регулювання. Однак ситуація для окремих РТУ виглядає інакше. На регіональному рівні найвищі показники міграційної інтеграції демонструє ЄС, показник якого в ХХІ ст. прямував до 0, хоча на момент початку інтеграційних процесів в Європі узгодженість міграційного регулювання в ЄС (в його нинішніх кордонах) була нижчою, ніж американських інтеграційних організацій (НАФТА, Система центральноамериканської інтеграції (СЦАІ) та МЕРКОСУР), в ЄС він в 1969 р. становив близько 0,58, тоді як в МЕРКОСУР – 0,32, СЦАІ та НАФТА – приблизно 0,47-0,52. Хоча і з меншою динамікою, але відчутний рівень узгодженості продемонстрували згадані американські РТУ, а також ЕКОВАС. Загалом рівень узгодженості в цих об'єднаннях демонстрував досить значні показники і становив на 2010 р. 0,12-0,15 для американських РТУ та 0,25 для ЕКОВАС. Інша африканська регіональна організація ЕАС демонструвала середній рівень як стартової узгодженості (близько 0,59), так і подальшої динаміки (0,45).

Натомість інтеграція в САДК та АСЕАН не привела до зближення інтеграційної політики, показник візової узгодженості для АСЕАН зріс з практично середньосвітового 0,83 до 0,88, а міграційна інтеграція в САДК, яка в 1969 р. (0,73) була вищою, ніж в ЕКОВАС, надалі погіршувалась, а в 2010 р. становила 0,72. Важливою причиною такої тенденції у вказаний період була загальна слабка економічна інтегрованість країн регіону, а також значна політична інтегрованість, що значно ускладнювало, зокрема, міграційну інтеграцію. Загалом 6 із 8 досліджуваних інтеграційних об'єднань демонстрували досить сталий тренд до візової узгодженості.

Загальний розподіл безвізових подорожей по регіонам відображено в табл. 1.

Таблиця 1  
Середня кількість безвізових поїздок за регіонами, у % до загальної кількості [4]

Регіон	1969 р.	2010 р.
Африка	18,57	14,56
Азія	13,9	18,93
Європа	40,27	63,65
Північна Америка	25,21	43,0
Океанія	30,33	33,83
Південна Америка	23,82	41,9

Як видно з табл. 1, в регіональному розрізі найбільшу позитивну динаміку безвізових в'їздів демонструє Європа (+23%), що також посилює загальну перевагу цього регіону за абсолютним показником безвізових переміщень. Вагомим також є зростання як в Північній (+20%), так і в Південній Америці (+18%) при середньому показнику розвиненості безвізових поїздок на рівні Європи на початку 1970-х рр. Натомість приріст в рамках Океанії

та Азії не був достатнім для забезпечення суттєвого прогресу в свободі регіональної міграції, а ситуація в Африці (-4% за досліджуваний період) демонструвала реверсивну тенденцію, хоча, як зазначалось вище, ситуація відчутно варіювалась в рамках різних РТУ. Аналогічно і ситуація в регіоні Азії вказує на значну субрегіональну розмаїтість ступеня міграційної інтеграції за загального нижчого рівня лібералізації порівняно з Європою та Америкою.

У деяких РТУ сприяння внутрішній мобільності є чітко визначеною метою політики, тоді як в рамках інших об'єднань або немає спільних положень про лібералізацію свободи пересування, або вони охоплюють тільки певні групи осіб (наприклад, бізнес-подорожі, висококваліфіковані робітники за окремими спеціальностями) [3].

Внутрішньорегіональна міграція, яка є первинним об'єктом регулювання в рамках РТУ, не є новим феноменом в Африці, Південній Америці та Південно-Східній Азії (ПСА), хоча в абсолютних цифрах вона і не відіграє визначальної ролі для функціонування національних ринків праці, оскільки до неї є залученими близько 1% від населення кожного з регіонів. За минулу чверть століття внутрішньорегіональна міграція зросла в ПСА більше ніж на 400%, в Південній Америці – на 95% за досить сталих показників в регіоні Африки. В 2016 р. міждержавні організації в цих регіонах здійснили низку нових кроків щодо усунення бар'єрів в мобільності праці та її регуляризації. Африка та Південна Америка ведуть досить активний діалог щодо континентального громадянства та повного скасування візових вимог в рамках їхніх регіонів. АСЕАН сприяє регіональній інтеграції та конкурентоспроможності через розвиток можливостей для безперешкодного руху висококваліфікованих працівників [6], що було досліджено в попередніх розділах.

В рамках УНАСУР, регіонального блоку, сформованого значною мірою по моделі ЄС, в 2016 р. було прийнято рішення про встановлення всеконтинентального громадянства як інструмента подальшої лібералізації транскордонної міграції в рамках регіону. Загалом цей регіональний блок в 2015 р. населяли 418 млн. осіб, серед яких близько 4 млн. були внутрішньорегіональними мігрантами [6]. Пропозиція щодо запровадження громадянства Південної Америки базується на імплементації Угоди про Проживання, описаної в розділі 6.1. Сьогодні це є найбільшою мірою, практично втіленою програмою міграції в регіоні, що надає право на проживання та роботу, а також формує умови для захисту трудових прав, возз'єднання сім'ї та доступу до освіти дітей трудових мігрантів. Однак ця угода все ще не вийшла на рівень УНАСУР, залишаючись угодою МЕРКОСУР та країн-спостерігачів МЕРКОСУР.

В Бразилії, Чилі та Еквадорі обговорюється інкорпорація в законодавство міграції як базового

права людини, метою чого є забезпечення всього комплексу прав мігрантів, зокрема трудових та соціально-економічних, на рівні з місцевими жителями. В листопаді 2016 р. була проведена XVI Південноамериканська конференція по міграції (SACM). Даний РКП, який відбувається регулярно з 1999 р. був створений для підтримання регіонального діалогу 12 південноамериканських країн з питань регіональної міграції. Переговори в рамках конференції фокусувались на питанні вільної міграції та мали своїм наслідком прийняття Декларації Асунсьйона, в якій будуть ще раз підтверджені права мігрантів, зокрема невід'ємне право осіб на вільне переміщення [7]. Формат переговорів та вагомість питань, які виносяться на обговорення в рамках SACM, підтверджують вагомість регіональних консультативних процесів (до яких відноситься, зокрема, SACM) для міграційних систем, які базуються на попиті на робочу силу. Рішення неформальних, юридично не зобов'язуючих переговорів в рамках цього південноамериканського РКП лягають в основу рішень як МЕРКОСУР та Андського Союзу, так і (в перспективі) УНАСУР.

В ПСА 31 грудня 2015 р. для 10 країн регіону розпочала функціонування Економічна Спільнота АСЕАН (АЕС). Її метою є розширення конкурентоспроможності країн об'єднання шляхом залучення значних природних, капітальних та людських ресурсів регіону, де проживають понад 620 млн. осіб. Одним з ключових завдань АЕС визначено сприяння вільному руху висококваліфікованої робочої сили в рамках АСЕАН. Для того щоб досягнути цієї мети, уряди країн АСЕАН намагаються збільшити масштаби циркуляції висококваліфікованих робітників через сприяння визнання академічного і професійного досвіду, отриманого в іншій країні-члені. Просування мобільності окремих кваліфікацій в рамках АСЕАН відбувалось в обмежених обсягах через складність імплементації та брак необхідної візової лібералізації. Однак в 2016 р. було досягнуто вагомого просування в мобільності працівників туристичної галузі. Вагому роль в цій тенденції відіграв розвиток онлайн-системи, яка пов'язувала кваліфікованих робітників та потенційних роботодавців в туристичному секторі, що сформувало умови для професійного визнання понад 9 млн. середньокваліфікованих робітників промисловості, що сягає 3% від загальної зайнятості в регіоні [6].

В Африці в 2016 р. було запроваджено проєкт африканського біометричного паспорту, що дає можливість їздити без віз між 54 країнами-членами Африканського Союзу, однак, на відміну від ЄС або Південної Америки, право на вільне проживання чи працевлаштування не є передбаченим. Очікується, що такий крок покращить умови для регіонального комерційного партнерства та туризму. За формальної мети щодо запровадження африканських паспортів для всіх країн-членів до 2018 р. брак

технічної спроможності (такий як відсутність технологій зчитування біометричних паспортів) та політичні неузгодженості (рішення Асамблеї має бути затверджено національними парламентами) [6], а також практика імплементації рішень численних субрегіональних організацій в Африці дають змогу стверджувати, що остаточно впровадження цієї ініціативи перейде у середньострокову перспективу.

Майбутнє міграції на африканському континенті буде залежати від рівня політичної та економічної інклюзивності. Інклюзивні політичні системи і справедливого розвитку формують сприятливі умови для добровільної міграції стимулювань професійною мотивацією, що може відбуватись в чітко регульованих рамках та гарантуватиме особистий та соціальний захист мігрантів. За таких умов субрегіональні економічні об'єднання (ЕКОВАС, САДК тощо) могли б більшою мірою забезпечити політику вільної мобільності та наблизитись до створення системи, схожої на Шенгенську зону ЄС. Такий сценарій міграційного розвитку є можливим лише тоді, коли не тільки економічна політика щодо міграції в Африці охоплюватиме використання інклюзивних політичних інститутів за умов демократичної підзвітності, але й існуватиме наявність збалансованого ринкового розвитку зі створенням ефекту синергізму і взаємодоповнюваності на всьому континенті [5].

Вагоме значення мають окремі програми регіональної кооперації по міграції в окремих сферах, зокрема, такі, як Добровільна ініціатива окремих країн Західної, Східної та Південної Африки по внутрішньоафриканській програмі по Партнерству у сфері мобільності талантів (ТМР). Фокусування на регіональних інноваціях може, зокрема, сприяти більш швидкій імплементації по запровадженню африканського паспорта. Африканські країни є значною мірою культурно і соціально інтегрованими. За умови застосування прогресивної політики по забезпеченню сприятливих умов для транскордонного переміщення між країнами із зіставними рівнями економічного розвитку та сильними культурними та соціальними зв'язками, реалізованими через циклічну міграцію, можуть створитись економічні передумови для сталого розвитку прикордонних територій та регіону загалом.

Африканські економіки є глибоко нерівномірно розвинутими, що формує види міграції, які не були б необхідними за умов більш рівномірного розвитку регіону. Вирішення цієї проблеми є комплексним завданням, яке може бути вирішеним лише з використанням широкого інструментарію політико-економічних заходів із залученням всіх регіональних урядів та міжнародних донорів. Зменшення небажаної міграції може бути досягнуто через створення систем соціальної безпеки для всіх громадян, обмежуючи ризики втрати роботи, що є одним із ключових факторів, які стимулюють мігра-

цію. В цьому контексті цікавими є інноваційні пропозиції на кшталт Гранту базового доходу в рамках САДК [8], яким пропонується обкласти цільовим збором експлуатацію надр. Інші інновації включають введення місцевих валют, які можуть полегшити перехресну торгівлю на кордоні навіть за відсутності чіткої політики відносно валютної інтеграції [5].

**Висновки.** Низка країн світу вже тривалий час використовує міграційні системи, які базуються на системному оцінюванні якостей мігрантів з метою визначення їхньої корисності для приймаючої економіки. Такі країни, як Канада та Австралія, мають вже тривалу історію використання міграційної системи, орієнтованої на пропозицію міграції, а Канада активно розвиває гібридну систему. Водночас й інші країни, зокрема Сполучене Королівство, поступово переходять до системи «supply-oriented» як до такої, яка більшою мірою враховує національні інтереси країни-реципієнта міграції, а не окремих роботодавців в країні. Останнім часом більша частина міграційних систем щодо кваліфікованих робітників в ЄС почала трансформацію в напрямі гібридної моделі управління в пошуку балансу між попитом і пропозицією робочої сили.

В більшості регіональних інтеграційних об'єднань, за винятком ЄС, декларована вільна мобільність осіб не приводить до значного зростання регіональної міграції, а також не має результату у вигляді спільної зовнішньої міграційної політики, що безпосередньо пов'язано із стадіями регіональної інтеграції в більшості угруповань, які фактично не виходять за рамки спільного ринку, а навіть наявні елементи економічного союзу реалізуються лише в окремих сегментах економічної політики, не торкаючись регулювання міжнародної трудової міграції. Водночас в окремих випадках регіональні міграційні системи просунулись далі в міграційному менеджменті в сегменті соціально-економічних прав. Вагомою тенденцією регіональної міграційної політики в Південній Америці є спільні ініціативи національного та регіонального рівня по розширенню прав мігрантів.

Поряд з формалізованими показниками міграційного руху відбуваються процеси незадокументованої неформальної міграції, збільшення якої може супроводжувати підписання торговельних угод або угод про спрощення візового режиму, які формально не стосуються питання спрощення умов доступу робітників на ринки праці країн-учасниць угоди. Така ситуація є особливо важливою для України в умовах вступу в силу Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, а також потребує подальшого спостереження та дослідження з використанням аналітичного та економіко-статистичного апарату.

Візова політика залишається ключовим інструментом міграційного фільтру для приймаючих країн та вибудовування ієрархії міграційних прав окремих категорій робітників на національному ринку праці приймаючої

країни. Емпіричні дослідження візового регулювання в рамках регіональних організацій підтверджують висловлену теоретичну тезу про те, що Європа має найбільшу позитивну візову динаміку, значною вона є також в регіоні Америки. Відсутність же прогресу в Азії та Африці вказує на те, що в цих регіонах навіть за існування формальних угод щодо лібералізації міграції здійснюється недостатньо практичних кроків щодо спрощення міграційних переміщень. Наявність численних ініціатив другого десятиліття XXI ст. в цих регіонах може змінити ситуацію за наявності для цього сприятливих економіко-політичних чинників.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Desiderio M.V. The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? / M.V. Desiderio, K. Hooper [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>
2. Börzel T.A. The Oxford Handbook of Comparative Regionalism / T.A. Börzel, T. Risse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-comparative-regionalism-9780199682300?cc=ua&lang=en&>
3. Regional Mobility Spaces? Visa Waiver Policies and Regional Integration / [F. Gulzau, S. Mau, N. Zaun] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onlinelibrary.wiley.com/wol1/doi/10.1111/imig.12286/full>
4. The Global Mobility Divide: How Visa Policies Have Evolved over Time / [F. Gulzau, S. Mau, N. Zaun] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2015.1005007>
5. Hannes R. Regional Migration Governance in the African Continent. Current state of affairs and the way forward / R. Hannes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die\\_SEF/Publikationen/SB/sb\\_studie-2016\\_en.pdf](http://www.sef-bonn.org/fileadmin/Die_SEF/Publikationen/SB/sb_studie-2016_en.pdf)
6. Top 10 of 2016 – Issue #10: While Mobility Comes under Assault in Europe, Other Regions Forge / Migration Information Source [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2016-%E2%80%93-issue-10-while-mobility-comes-under-assault-europe-other-regions-forge-ahead>
7. South American Conference on Migration Gets Underway in Paraguay / International Organization for Migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.iom.int/news/south-american-conference-migration-gets-underway-paraguay>
8. SADC: Poverty alongside mineral wealth – the case for a universal basic income grant / Studies in Poverty and Inequality Institute [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spil.org.za/index.php/about-sadc-big>