

*Мануїлова К. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗМІСТ ТА ЦІЛІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ

Анотація. У статті аналізуються окремі проблемні аспекти міграційних процесів у міжнародному праві. Посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному та економічному житті, проведення активної міграційної політики є інструментом забезпечення інтересів держави. Досвід зарубіжних країн також свідчить, що введення обмежувальних заходів щодо легальної міграції призводить до збільшення нелегальної міграції. Будь-яка міграційна політика залежить не лише від міжнародних зобов'язань, а й від можливості визначати позицію міжнародної солідарності.

Ключові слова: глобалізація, міграція, міграційні процеси, міграційна політика, нелегальна міграція.

Постановка проблеми. Людство з давніх часів брало участь у процесах міграції, тим самим не маючи жодного уявлення, що таке міграція, люди переміщувалися, переселялися з однієї території на іншу, з однієї країни в іншу, під впливом різних причин та обставин. І якщо на початкових етапах розвитку суспільства зміна місця проживання мала здебільшого природний характер, то на даний час – це вже питання вибору. Небачені раніше потоки мігрантів із країн зі слабкорозвинутою або кризовою економікою в пошуках кращого життя спрямовуються в благополучні держави «золотого мільярда». В умовах глобалізації міграційні потоки досягли такої інтенсивності, що пов'язані з ними зміни можна характеризувати як справжню проблему.

Мета статті – проаналізувати окремі проблемні аспекти регулювання міграційними процесами в міжнародному праві на прикладі досвіду країн Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки.

Питанням регулювання міграційних процесів, необхідності стандартизації процедур, перегляду міграційної політики присвячені роботи таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: Е. Аметистов, К. Бечелор, І. Бліщенко, Е. Борчард, Ю. Боярс, М. Буроменський, Й. Відгерн, В. Гессен, Г.С. Гудвін-Гілл, В. Давід, В. Денисов, А. Довгерг, В. Захаров, В. Карташкін, М. Кесслер, І. Кисельов, В. Кисіль, О. Кузьменко, Д. Кунц, І. Лукашук, П. Мартін, А. Овсяк, Л. Оппенгейм, О. Піскун, П. Рабінович, Л. Рібаковський, Ю. Римаренко, В. Семенов, Ю. Тодика, Ч. Хайд, С. Черниченко, С. Чехович, В. Шумілов, та ін. Проте існує низка питань, які залишаються невирішеними.

Виклад основного матеріалу дослідження. За останні 20 років історичні обставини змінилися настільки, що повністю переорієнтували сам вектор міграційних потоків, їхню динаміку, пов'язані з ними проблеми: протидію нелегальній міграції, сприяння та залучення іммігрантів на роботу, оптимізацію внутрішніх міграційних процесів тощо, а отже, повинні бути переглянуті принципи і програми їх регулювання.

Міграційні проблеми – лише одна із граней системної кризи, яку переживає суспільство: політичної, світоглядної, економічної, соціальної, ціннісної, культурної. А оскільки це так, то саме міграційні проблеми суспільство жадає не помічати, воно до них черстве і глухе, ці процеси знаходяться на периферії громадської уваги. Більшість людей зовсім нічого не знають про дуже складні проблеми, з якими стикаються різні категорії мігрантів. Ці проблеми дуже різноманітні, але об'єднує їх одна спільна риса – за ними дуже часто стоїть порушення прав людини.

Сьогодні приблизно третина потоку міжнародної міграції у світі не контролюється. Причиною цього є наростання суперечностей між залученням постійно зростаючої кількості людей у міграційні переміщення, природним збільшенням мобільності населення, глобалізацією світу та жорсткістю імміграційних режимів у найпривабливіших для мігрантів країнах.

На цей час пріоритетами міграційної політики цих країн є: сприяння економічному та демографічному зростанню, соціальному та культурному розвитку; виконання міжнародних зобов'язань з питань біженців, надання їм притулку; відсутність дискримінації, інтеграція мігрантів у суспільство; міжнародна співпраця; стимулювання залучення висококваліфікованих фахівців; сприяння воз'єднанню сімей [1, с. 435–442].

Нелегальна міграція з'явилася і набула великих масштабів там, де створювались обмеження та заборони на шляху легальних форм міграції. Найяскравішим прикладом можуть стати Сполучені Штати Америки, де в 20-ті роки ХХ ст. перші закони з обмеження міграції зумовили появу нелегальної міграції. Згідно зі статистичними даними, за період з 1925 по 1995 рр., у США було затримано понад 30 млн мігрантів, які порушили міграційне законодавство. Сьогодні, незважаючи на досить жорсткий прикордонний контроль, суворі заходи щодо роботодавців, які наймають нелегальних робітників, проведення кампанії з легалізації незаконних мігрантів, їх кількість не зменшується [2, с. 130–137].

Досвід західноєвропейських країн також свідчить, що введення обмежувальних заходів щодо легальної міграції призводить до збільшення нелегальної міграції. До середини 80-х років держави Європейського Союзу досить спрощено регламентували питання імміграції. Однак на початку 90-х років у зв'язку з відомими соціально-економічними процесами в країнах колишнього соціалістичного табору потоки іммігрантів у розвинені західноєвропейські країни набули масового характеру, що викликало серйозну стурбованість громадськості та політичного керівництва країн Європейського Союзу. Стало зрозуміло, що потік мігрантів зупинити неможливо: використовуючи різні способи, мігранти потрапляли до розвинутих країн Європейського Союзу, де розраховували знайти роботу

в неформальному секторі економіки. Навіть держави, які нещодавно самі постачали робочу силу на європейський континент, наприкінці ХХ ст. стали центрами перебування нелегальних мігрантів [3, с. 224]. У зв'язку із цим у країнах ЄС з усією гостротою постало питання щодо можливих наслідків цього процесу для європейського ринку робочої сили. Усвідомлюючи можливість появи серйозних диспропорцій у використанні трудових ресурсів у зв'язку з об'єднанням національних економік, уряди країн ЄС обговорили питання про припинення або значне обмеження використання праці іммігрантів. На введенні найсуворіших обмежень наполягала, в першу чергу, влада Німеччини, Франції та Великобританії, де на той час проживали до 90% переселенців.

До причин, що обумовили необхідність істотних змін в імміграційній політиці країн ЄС, варто прирахувати й те, що досить недвозначно було виражено свою позицію экс-канцлером ФРН Г. Колам: «Проблема імміграції виросла до такого масштабу, що може зробити серйозний стримуючий вплив на весь процес західноєвропейської інтеграції» [4, с. 27]. Зміст цієї заяви стає зрозумілим, якщо взяти до уваги, що процес вільного переміщення капіталів і технологій, як це і передбачалося провідними західними економістами, викликав інший процес – модернізації виробництва у більшості країн ЄС.

Внаслідок цього на європейському ринку праці став поступово наростати надлишок робочої сили. Це призвело до росту соціальної напруженості в суспільстві, антиіммігрантських настроїв і, як наслідок, – екстремістських проявів і расових переслідувань. Таким чином, не відмовляючись від положень Женевської конвенції ООН про статус біженців 1951 р., а також положень Заключного акту Хельсінкських угод про свободу переміщення людей [5], країни ЄС почали здійснювати політику, спрямовану на посилення режиму в'їзду мігрантів у регіон. Інструментами цієї політики стали: гармонізація національних імміграційних законодавств, уніфікація процедур і документації, що регулює доступ іноземців на територію зони Шенгенської угоди, впровадження єдиних підходів та певного типу стандартів щодо ключових понять і норм міграційного права. Ці стандарти передбачаються основними нормативними актами, які визначають міграційну політику ЄС: Шенгенські угоди 1985 р. [6] та 1990 року [7], Дублінська конвенція 1990 року [8], Амстердамський договір 1997 року [9, с. 121]. Загалом, імміграційна політика країн ЄС, незважаючи на деякі національні особливості, характеризується на даний час такими принципами: проведення політики з обмеження в'їзду в країну низькокваліфікованої робочої сили, боротьба з нелегальною імміграцією, проведення політики рееміграції.

Однак проблема полягає в тому, що наявна міжнародно-правова база не відповідає сформованим у цьому регіоні реаліям, внаслідок чого багато держав-членів ЄС почали застосовувати односторонні заходи щодо посилення національних законів про імміграцію та надання захисту, що подекуди призвело до дуже істотних невідповідностей із раніше прийнятими міжнародними актами та складнощів у регулюванні в'їзду-виїзду.

Без напрацювання єдиного підходу в питанні видачі віз будь-які суворі заходи імміграційного контролю однієї з країн можуть бути обійдені шляхом в'їзду на територію ЄС через країну з більш сприятливим режимом. На думку Експертної ради країн ЄС, найбільш ефективним і універсальним методом регулювання потоку біженців та іммігрантів являється впрова-

дження «політики контрольованої імміграції», яка була схвалена всіма країнами-членами Шенгенської групи як база для спільних дій [10, с. 58–65].

Під політикою «контрольованої імміграції» розуміється: гармонізація і розроблення єдиного поняття політичного прибутку, а також норм і правил його надання; узгодження законодавств країн ЄС щодо визначення квот на робочі місця для працівників-мігрантів; уніфікація візової політики, як щодо вільного пересування в межах ЄС країн-учасниць, так і в'їзду на територію держав Співтовариства та пересування в її межах громадян третіх країн. Протоколи Шенгенської Угоди передбачають ряд заходів для координації дій у цій галузі [11, с. 291].

Однак, на думку експертів Комітету з імміграційної політики ЄС, контроль на зовнішніх кордонах Співтовариства не забезпечує необхідний рівень безпеки. У зв'язку із цим країни ЄС змушені повернутися до подальшого вивчення цієї проблеми. Так, не виключена можливість розробки нових варіантів концепції імміграційної політики ЄС й інших підходів до її реалізації в рамках «Єдиної Європи», причому вони будуть спрямовані, насамперед, на подальше обмеження міграційних потоків у країни ЄС.

З метою контролю за нелегальною міграцією сучасне законодавство США передбачає комплекс заходів, спрямованих на масову легалізацію осіб, які нелегально працюють на території США, за умов амністії та посилення відповідальності осіб, що використовують незаконну працю іноземців. Водночас недостатня ефективність застосування заходів впливу на осіб, які порушують законодавство під час використання праці мігрантів, та дешевизна іноземної робочої сили не призвели до остаточного вирішення проблеми нелегальних мігрантів.

Посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному та економічному житті, проведення активної міграційної політики є інструментами забезпечення інтересів держави. Будь-яка міграційна політика залежить не лише від міжнародних зобов'язань, а й від можливості визначити позицію міжнародної солідарності. Держава може використати міграційну політику: як інструмент тиску; як ретрибуції за панування над іншими країнами; як додатковий козир у переговорах з іншою країною [12, с. 57–62].

Розробка концепції державної міграційної політики в будь-якій країні є важливою умовою зміцнення економіки, посилення національної безпеки держави. Її основним завданням є: забезпечення єдиного методологічного підходу до формування бачення міграційного процесу, визначення ролі та місця міграцій населення в соціально-економічному і політичному житті держави, розробка механізму регулювання територіального перерозподілу населення; чітке дотримання обраних пріоритетів; наявність надійного правового, організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення заходів державного регулювання міграцій. Міграційна політика відображає зміни, що відбулися у світі: на зміну конфліктам приходять співпраця, і ринкова економіка перемагає в усіх країнах; ідея єдиного регіонального простору певною мірою витісняє традиційну концепцію внутрішньої безпеки окремих держав. Водночас очевидним є зростаюче визнання та усвідомлення проблеми прав людини, з одного боку, необхідності охорони навколишнього середовища – з іншого.

Всі ці елементи тією чи іншою мірою прямо чи опосередковано впливають на концепцію та самовизначення міграційної

політики, яка не може розроблятися лише зсередини, а повинна розглядатися у взаємозв'язку зі світовими процесами. Міграційна політика спрямована на те, щоб змінити чисельність, склад, напрямки руху, місцезнаходження та інтеграцію мігрантів, які є елементом політики народонаселення, тісно пов'язані з демографічними проблемами та неминуче включаються в історичний процес [13, с. 27]. Міграційна політика, з одного боку, вдосконалює планування руху населення, а з іншого – виконує функції контролю та управління, діє як змінна величина, яку слід контролювати, коли відбуваються спонтанні міграційні зрушення.

Разом із тим існує набір ключових функцій розв'язання міграційних питань: видача віз та розповсюдження інформації про закони й правила за кордоном; прикордонний контроль; правовий статус та права всередині країни; біженці та надання політичного притулку; соціальні послуги; контроль за виконанням внутрішнього законодавства та вислання з країни; перегляд адміністративних та судових рішень [14, с. 291].

Основними напрямками внутрішньої міграційної політики повинно бути забезпечення свободи пересування населення, в галузі праці – оптимізація міжрегіонального перерозподілу громадян, виходячи з політики, яка склалася у сфері зайнятості, і стану регіональних ринків праці [15, с. 6].

Зовнішня міграційна політика має сприяти безпеці кожної країни, нарощуванню її економічного потенціалу та зростанню добробуту населення. Її основними позиціями у сфері праці є: захист національного ринку праці, залучення до країни іноземних фахівців і працівників певного професійно-кваліфікаційного спрямування, соціальний захист мігрантів [16, с. 118].

Мету імміграційної політики може бути розглянуто в трьох аспектах: забезпечення захисту національної економіки від небажаного притоку трудових мігрантів як по масштабам, так і по якісному складу; рішення найбільш гострих проблем у сфері зайнятості населення в країні, що приймає, за рахунок гнучкого регулювання чисельності іноземної робочої сили («експорт» безробіття); раціональне використання прибуваючих у країну трудових мігрантів в економічних і політичних інтересах країни-імпортера [17, с. 29].

Незважаючи на те, що уряд кожної країни суверенний у своєму праві визначати напрями й цілі міграційної політики під час розробки комплексу заходів, які регулюють процеси зовнішньої трудової міграції, доцільно дотримуватися визначених правових стандартів, закріплених у документах міжнародних організацій. Ратифікуючи міжнародні конвенції, країни, які регламентують процес трудової міграції, визнають пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством, яке має важливе значення як для самої країни з погляду її інтеграції у світове співтовариство, так і для мігрантів, права яких за кордоном істотно розширюються.

У самому загальному вигляді зміст міграційної політики визначається економічними, політичними і соціальними задачами, які стоять перед країнами. Водночас визначення мети, концепцій і засобів міграційної політики носить територіально-диференційований характер, що впливає, в першу чергу, з положення країн відносно спрямованості потоку трудових мігрантів. При цьому міграційна політика країн імпортерів і країн-експортерів робочої сили має значні розходження [18, с. 217].

Висновки. Спираючись на вищенаведене, можемо стверджувати, що незважаючи на значення міжнародної міграції, можна зробити висновок, що міжнародна міграція сьогодні є одним із

найбільших викликів безпеці на всіх рівнях. Біженці та мігранти, загалом, часто сприймаються як об'єкт діяльності міжнародних гуманітарних організацій, а не як проблема політики та безпеки. Однак масові міграції спричиняють міжособистісні конфлікти корінного і прийшлого населення, внутрішню нестабільність держави прибуття, іноді – напруження в її стосунках з державою походження та створюють загрозу міжнародній безпеці.

Література:

1. Ворона Д.М. Порівняльно-правовий аналіз міграційного законодавства розвинених держав світу. Збірник наукових праць Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2012. Випуск 55. С. 435–442.
2. Звьоздня Т.М. Протидія нелегальній міграції: міжнародний досвід. Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. 2012. Вип. 45. С. 130–137.
3. Пуригіна О.Г., Сардак С.Е. Міжнародна міграція. Київ: Академія, 2007. 352 с.
4. Rubio-Martin R. Immigration as a Democratic Challenge Citizenship and Inclusion in Germany and the United States. Cambridge, 2000.
5. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_055.
6. Договір між Королівством Нідерландів, Королівством Бельгії, Федеративною Республікою Німеччина, Французькою Республікою та Великим Герцогством Люксембург щодо поетапної відміни контролю на спільних кордонах. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/987_004.
7. Договір стосовно реалізації Шенгенської угоди між Урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, Федеративною Республікою Німеччина та Французькою Республікою від 14 червня 1990 року про поступове спрощення прикордонного контролю на спільних кордонах з 19 червня 1990 року, включаючи переслідування злочинців відповідно до п. 9 ст. 41 Угоди. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/987_005.
8. Конвенція, що визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, підданим в одній з держав-членів ЄС. URL: <http://old.memo.ru/hr/refugees/sem7rus/Chapter19.htm>.
9. Мінгазутдінов І.О. Амстердамський договір 1997 р. Українська дипломатична енциклопедія: у 2-х т.; редкол.: Л.В. Губерський (голова) та ін. Київ: Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
10. Січко С.М. Особливості міграційної політики в країнах ЄС. Науково-виробничий журнал Бізнес-навігатор. 2013. Вип. 2 (31). С. 58–65.
11. Протокол до заключного акту Угоди стосовно реалізації Шенгенської угоди від 14 червня 1985 року між Урядами держав Бенілюкс, Федеративною Республікою Німеччина та Французькою Республікою стосовно поетапного скасування контролю на загальних кордонах. URL: laws/show/987_008/card2#Card.
12. Бузицький Ю. Міграційна політика як складова суверенітету та національної безпеки. Голос України. 1995. 1 серпня. С. 57–62.
13. Петрова Т.П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрями. Київ. 1991. 361 с.
14. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право: підручник. Університетський курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с.
15. Жукова М.М. Миграционная политика Европейского Союза: дисс.... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2005. 218 с.
16. Зовнішні трудові міграції населення / За ред. Е.М. Лібанової. Київ: РВПС України НАН України, 2002. 285 с.
17. Петрова Т.П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрями. Київ, 1991. 361 с.
18. Чехович С.Б. Міграційне право України: підручник. Київ: Школа, 2003. 231 с.
19. Andreas P. Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century. International Security. 2003. Vol. 28. Issue 2. P. 78–111.

Мануилова Е. В. Содержание и цели миграционной политики: опыт иностранных государств

Аннотация. В статье анализируются отдельные проблемные аспекты миграционных процессов в международном праве. Усиление роли миграционных процессов в общественно-политической и экономической жизни, проведение активной миграционной политики являются инструментом обеспечения интересов государства. Опыт зарубежных стран свидетельствует, что введение ограничительных мер в отношении легальной миграции приводит к увеличению нелегальной миграции. Любая миграционная политика зависит не только от международных обязательств, но и от возможности определять позицию международной солидарности.

Ключевые слова: глобализация, миграция, миграционные процессы, миграционная политика, нелегальная миграция.

Manuilova K. Contents and objectives of migration policy: experience of foreign states

Summary. The article analyzes some of the problem aspects of migration processes in international law. Strengthening the role of migration processes in socio-political and economic life, conducting an active migration policy is an instrument of ensuring the interests of the state. The experience of foreign countries shows that the introduction of restrictive measures against legal migration leads to an increase of illegal migration. Each migration policy depends not only on international obligations, but also on the ability to determine the position of international solidarity.

Key words: globalization, migration, migration processes, migration policy, illegal migration.