

УДК 331.556.4

Л.О. КУРІЙ

Хмельницький національний університет

РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО ПЕРЕРОЗПОДІЛУ ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ НА МІЖНАРОДНОМУ ТА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

У статті розглянуті можливості інституційного забезпечення регулювання міграційного перерозподілу людського потенціалу на міжнародному рівні. Визначені основні напрями інституційного забезпечення національної міграційної політики. Запропоноване вдосконалення структури міграційної служби з метою стимулювання ефективного перерозподілу людського потенціалу міграційним шляхом.

Ключові слова: міграційна політика, міграційне регулювання, людський потенціал, міграційний перерозподіл людського потенціалу

L.O. KURIY

Khmelnyskyi national university

REGULATION OF HUMAN CAPACITY MIGRATION REDISTRIBUTION AT INTERNATIONAL AND NATIONAL LEVELS

Abstract. - The aim of the paper is the definition of institutional support for the regulation of migration redistribution of human capacity at the international and national levels.

Supranational immigration policy should prioritize immigration rules and redistribution of mutual interest with regard to the countries of origin and destination, to bridge the asymmetry in the socio- economic development that underlies global processes. At the international level the main actors of the regulatory process are countries, international organizations, integration of countries and regional integration groups. National migration policy should be integrated into the system of international agreements and supranational priorities, values and rules of mutually accessible and equitable redistribution of human potential. The main areas of institutional support for national migration policy are defined. The improvement of the structure of the migration service in order to encourage the efficient reallocation of human potential by migration is proposed. The functions of migration service individual departments and their interaction with other government agencies to manage migration for the accumulation and development of human potential are suggested.

Keywords: migration policy, migration regulation, human capacity, human capacity migration redistribution

Постановка проблеми. За оцінками ООН, загальна кількість міжнародних мігрантів у 2010 році склала 214 млн чол. [1]. За останні 50 років частка прибулих в більш розвинуті регіони світу в їх загальній кількості зросла з 43 до 61%, а їх питома вага в населенні збільшилась з 3,4 до 9,5% [2].

Значні обсяги міжнародних міграційних потоків зумовлені нерівномірністю економічного розвитку та народонаселення країн, різницею в доходах та рівні життя, політичними, військовими та іншими неекономічними чинниками. Такі тенденції вимагають посилення регулювання міграції населення, як носія людського потенціалу, на міжнародному та національному рівнях.

У Звіті з міжнародної міграції 2010 року підкреслюється, що глобальне управління міграцією на сьогоднішній день складається з ряду неформальних Регіональних консультативних процесів, формальних Регіональних економічних співтовариств на базі регіональної інтеграції; міжнародних діалогів, таких як Глобальний форум з міграції і розвитку, Діалог високого рівня з міграції і розвитку ООН, координаційні механізми у вигляді Глобальної групи з питань міграції, Щорічна координаційна зустріч з міграції Департаменту економічних та соціальних справ ООН і ряду міжнародних організацій, що конкурують у ресурсах і мандатах [1]. На наш погляд, на сьогодні даним структурам бракує скоординованості і послідовності і вони не засновані на раціональній інституційній структурі, щоб відповідати тенденціям міграції у XXI столітті. Відсутнім є також єдиний центр у вигляді Всесвітньої міграційної організації, який би здійснював функцію регулювання міграційних процесів, а не обговорення їх тенденцій.

За таких умов необхідною є розробка інституційного забезпечення міграційної політики для реалізації взаємних інтересів країн походження і призначення у формуванні та реалізації людського потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню заходів та інструментів регулювання міграції присвячені праці М. Абелли, В. Бенінга, Дж. Бхагваті, Т. Волмслі, А. Гапонової, Н. Глістоса, Г. Глушенко, М. Десаї, Л. Кацелі, Д. Массея, Д. Пападеметріу. Серед вітчизняних вчених розглядом можливостей управління міграційними процесами займались А. Баланда, Н. Тиндик, І. Ольшевська, О. Малиновська, Е. Лібанова, О. Сушко, С. Мосьондз. В той же час у наукових працях мало уваги приділено визначенню інституційного забезпечення міграційної політики з метою ефективного перерозподілу людського потенціалу.

Метою статті є визначення інституційного забезпечення регулювання міграційного перерозподілу людського потенціалу на міжнародному та національному рівнях.

Основний матеріал дослідження. Регулювання міграційних процесів на міжнародному та національному рівнях вирішує завдання інтенсифікації і впорядкування міграційного перерозподілу людського

потенціалу та його ефективної реалізації у країнах світу. На наш погляд, на наднаціональному рівні має забезпечуватись реалізація принципів спільного розвитку та стимулювання міждержавної співпраці у міграційному перерозподілі людського потенціалу. Наднаціональна міграційна політика повинна передбачати пріоритети та правила міграційного перерозподілу з врахуванням взаємних інтересів країн походження і призначення, сприяє подоланню асиметрії в соціально-економічному розвитку, що лежить в основі глобальних процесів. Наднаціональне регулювання здійснюється шляхом створення багатосторонньої світової структури для розробки імміграційних законів, що регулюють транскордонне переміщення людей.

Таким глобальним інститутом може стати Всесвітній регулюючий орган, відмінний від сучасної Міжнародної організації з міграції (МОМ), яка зосереджується на розповсюдженні інформації щодо світових міграційних тенденцій, допомагає урядам у розвитку і застосуванні міграційної політики, законодавства і адміністративних механізмів, надає технічну допомогу країнам у розвитку прикордонного контролю, займається переселенням біженців, питаннями інтеграції і реінтеграції мігрантів [3]. На відміну від МОМ, Всесвітній регулюючий орган має включати представників усіх країн для спільного спостереження за міграційними процесами у світі. Він має періодично і систематизовано розглядати політику країн стосовно потоків мігрантів, виявляти проблеми і диспропорції, що виникають внаслідок застосування даних політик у країнах походження і призначення, визначати заходи взаємовигідного перерозподілу людського потенціалу і на основі цього розробляти власні рекомендації, обов'язкові для врахування країнами у національних міграційних політиках. Всесвітній регулюючий орган здійснює управління міграційним перерозподілом людського потенціалу на наднаціональному рівні, розглядаючи і контролюючи заходи, що здійснюються на міжнаціональному рівні, передусім взаємовигідність, доцільність і можливі наслідки укладання дво- і багатосторонніх угод як для країн-учасниць договору, так і для решти світу. Ним проводиться моніторинг і регулювання процесу інтеграції ринків праці як засобу впливу на якісний перерозподіл людського потенціалу та стимулюється спільне фінансування розвитку людського потенціалу в країнах походження (рис. 1).

На міжнаціональному рівні основними учасниками регуляторного процесу є країни, міжнародні організації, інтеграційні об'єднання країн та регіональні інтеграційні групи. У ЄС, наприклад, *пересування робочої сили країн-учасниць не має обмежень, а політика по відношенню до мігрантів з третіх країн поступово уніфікується; у НАФТА передбачається деяка свобода пересування визначених груп тимчасових трудових мігрантів: бізнесменів, інвесторів, працівників високої кваліфікації: професіоналів і службовців міжнародних компаній [4].*

Активізація участі країн у регіональних консультативних процесах (РКП) МОМ дають можливість обміну досвідом і вивчення політичних ініціатив у сфері міграції у сусідніх країнах. Регіональні консультативні процеси проводять семінари на технічному рівні, підтримують пілотні проекти і здійснюють підготовку необхідних управлінських кадрів, сприяють легальним переміщенням через прийняття ряду рекомендацій [1]. *Найбільших результатів в узгодженні заходів із управління міграцією досягли регіональні інтеграційні групи. В межах даних груп укладаються договори про переміщення робочої сили.*

Перевагами регіональних інтеграційних об'єднань над регіональними консультативними процесами у сфері регулювання міграції є ефективне дотримання декларацій і планів дій завдяки політичній волі урядів на основі доступності ресурсів та існування необхідного інституційного і людського потенціалу для досягнення прогресу.

На міжнародному рівні принцип захисту прав мігрантів забезпечується рядом конвенцій, серед яких основними є: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права людини 1966 р., Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх родин 1990 р. та спеціальні конвенції МОП щодо захисту трудових мігрантів (Конвенція Міжнародної організації праці № 97 про працівників-мігрантів (переглянута 1949) і Конвенція Міжнародної організації праці № 143 Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і ставлення 1975 р.) [1].

Національна міграційна політика має бути вбудована в систему міжнародних договорів і наднаціональних пріоритетів, цінностей і правил взаємовигідного, доступного і справедливого перерозподілу людського потенціалу. У забезпеченні ефективної міграційної політики на національному рівні Міграційна служба, забезпечуючи централізацію функцій реалізації міграційної політики, має бути окремим державним відомством і тісно співпрацювати з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством закордонних справ, Міністерством соціальної політики, Прикордонною службою та Міністерством фінансів. Для ефективного застосування інструментів регулювання міграційних процесів в цілях розвитку людського потенціалу Міграційна служба має складатись із наступних підрозділів: Еміграційного відділу, Реєміграційного відділу, Імміграційного відділу, Інформаційного відділу, Відділу зв'язків з діаспорою, Відділу сприяння інтеграції, Відділу по роботі з біженцями та особами, що потребують додаткового захисту та Відділу нормативного забезпечення (рис. 1).

Імміграційний відділ у співпраці та координації дій з Міністерством внутрішніх справ має вирішувати питання щодо можливості легалізації незаконних мігрантів, що перебувають на території України, після набрання ними визначеної кількості балів за бальною системою імміграції. У співпраці з Міністерством соціальної політики імміграційним відділом має здійснюватись щорічний перегляд бальної системи та внесення змін до неї відповідно до ситуації на ринку праці та демографічних тенденцій.

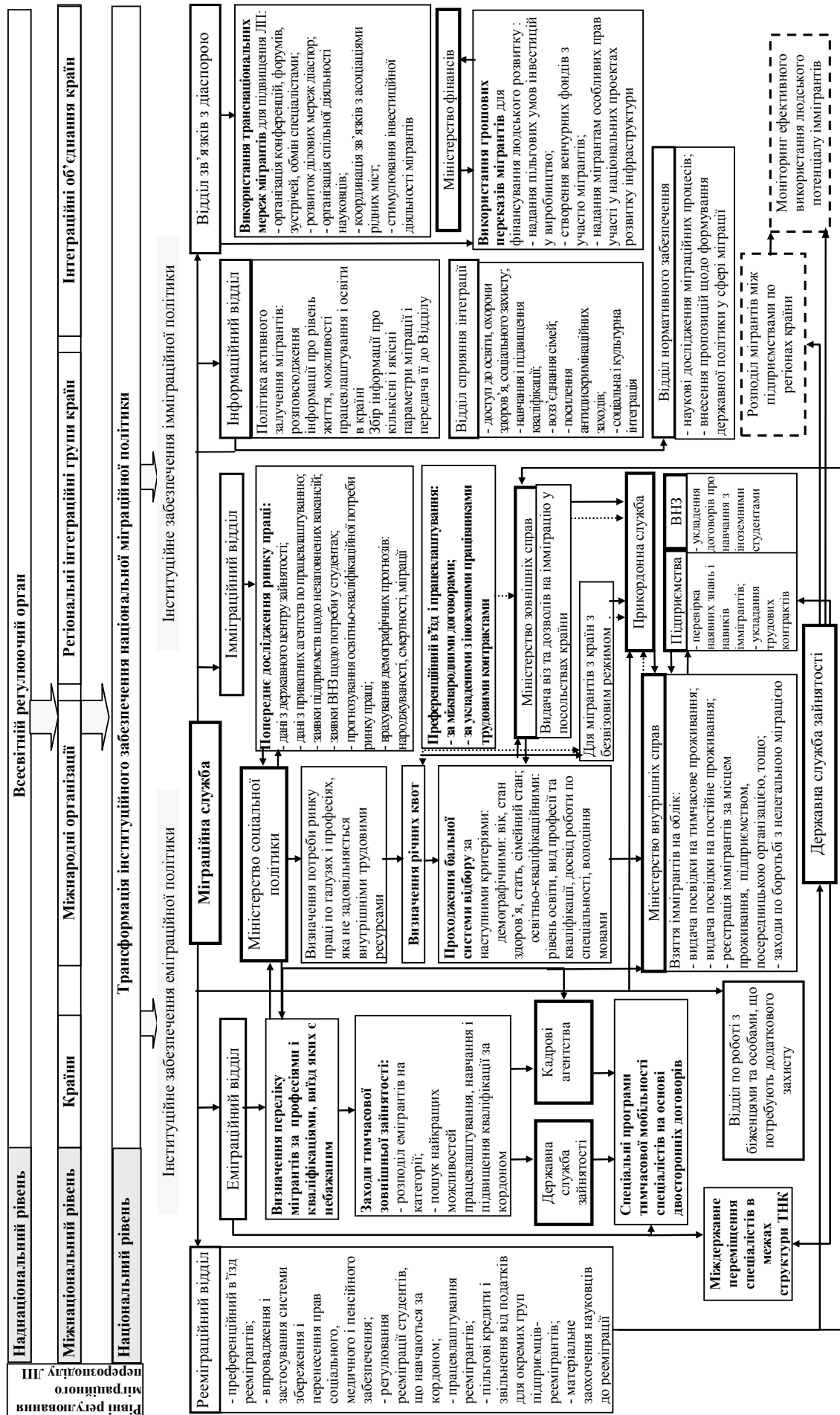


Рис. 1 Регулювання міграційного перерозподілу людського потенціалу на міжнародному та національному рівнях

Еміграційний відділ має співпрацювати з Державною службою зайнятості та кадровими агентствами, що забезпечують легальне працевлаштування громадян України за кордоном, у інформаційному забезпеченні, підготовці персоналу, встановленні зв'язків із іноземними партнерами та працедавцями. Для цього у структурі Державної служби зайнятості слід створити спеціальний центр із працевлаштування за кордоном, що надавав би якісні послуги з працевлаштування на безоплатній основі. Це стало б вагомим стимулом скорочення нелегальної еміграції. Діяльність такого центру має включати професійну, мовну, юридичну та культурно-психологічну підготовку осіб, які бажають працювати за кордоном; соціально-економічну підготовку осіб до міграції, консультування щодо спілкування з дітьми та підтримання зв'язків з сім'єю, залишеною в Україні; надання інформації потенційним емігрантам щодо попиту на ринку праці, можливостей працевлаштування та міграційного і трудового законодавства країн призначення; надання інформації мігранту про умови трудового договору: місце роботи, характер праці, строк найму, заробітну плату, відпустку, пенсійне забезпечення та соціальний захист і умови звільнення. Діяльність еміграційного відділу має також включати впровадження програм тимчасової мобільності висококваліфікованих працівників на основі укладання двосторонніх договорів з країнами призначення, трудових контрактів з працедавцями і передбачати у них порядок відшкодування коштів на підготовку спеціаліста у випадку переходу міграції у постійну форму.

Відділ зв'язків з діаспорою у співпраці з Міністерством освіти і науки, Міністерством культури та Міністерством охорони здоров'я має організовувати спільні заходи з науковцями, медиками, освітянами, культурними діячами – представниками української діаспори з метою використання їх людського потенціалу для підвищення загального людського потенціалу країни. Співпрацюючи з Міністерством фінансів і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства відділ зв'язків з діаспорою має створити сприятливі умови інвестування грошових переказів, у тому числі колективних, в Україні.

Реєміграційний відділ має займатись виконанням частини першої статті 30 Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, що передбачає «прийняття кожною договірною стороною належних заходів по наданню допомоги трудящим-мігрантам та їх сім'ям у випадку їх остаточного повернення в країну походження» [5]. Відповідно до цього, у співпраці з Міністерством закордонних справ та Міністерством соціальної політики має надаватись допомога і створюватись сприятливі умови для реєміграції умови; мають розробляти програми реєміграції спільно з країнами призначення українських трудових мігрантів згідно з принципом «спільного розвитку» із наданням технічної та іншої фінансової допомоги цими країнами.

Діяльність відділу сприяння інтеграції має координуватись з Міністерством соціальної політики у заходах з працевлаштування мігрантів та їх доступу до соціального захисту; з Міністерством освіти і науки у заходах освіти і підвищення кваліфікації мігрантів; з Міністерством культури у заходах з культурної інтеграції іммігрантів.

Відділ по роботі з біженцями та особами, що потребують додаткового захисту, в узгодженні дій з Міністерством внутрішніх справ, має бути уповноважений розглядати заяви та приймати рішення щодо надання статусу біженця та особи, що потребує додаткового захисту. Спільно з Державною службою зайнятості відділ має забезпечувати працевлаштування та соціально-економічну інтеграцію цих осіб.

Інформаційний відділ Міграційної служби має забезпечувати емігрантів надійною інформацією про законодавство країн призначення, їхні права та обов'язки, можливість отримання правової та соціальної допомоги через дипломатичні представництва за кордоном та спеціальні Інтернет-ресурси. Для іммігрантів відділом мають надаватись інформаційні матеріали на рідних для них мовах про адміністративний і правовий устрій України, можливості працевлаштування, здобуття освіти, охорони здоров'я та соціального забезпечення, культурно-релігійні та історичні цінності українського народу. Відділ повинен розробляти інформаційні матеріали щодо порядку отримання дозволу на імміграцію, посвідки на тимчасове проживання та посвідки на постійне проживання, що мають надаватись на зрозумілій для іммігрантів мові Прикордонною службою при перетині державного кордону України.

У співпраці з Міністерством внутрішніх справ Інформаційний відділ має інформувати іммігрантів щодо порядку звернення до державних установ і органів у разі порушення їхніх прав, проявів дискримінації та нетерпимості. Для формування позитивної суспільної думки щодо різних аспектів міграції Інформаційному відділу слід займатись розробкою і поширенням соціальної реклами, що б включала просвітницьку рекламу для населення про соціально-економічне значення залучення іммігрантів, толерантне до них ставлення та боротьбу з дискримінацією; патріотичну рекламу для іммігрантів з пропагування поваги до України, її населення, мови та культури і моди на все українське; заклик до потенційних емігрантів щодо забезпечення піклування про дітей, підтримки зв'язків з сім'ями та родичами, що залишаються в Україні; пропаганду легального працевлаштування за кордоном шляхом звернення до Державної служби зайнятості та ліцензованих нею посередницьких організацій; висвітлення умов і наслідків нелегальної трудової діяльності за кордоном.

Другою складовою діяльності інформаційного відділу має стати формування та поповнення бази даних обсягів, напрямів та тенденцій міграційних потоків в Україні та пов'язаної з міграцією статистичної інформації. В даному контексті важливою є співпраця з Державною службою статистики та Державною службою зайнятості у зборі даних щодо надмірної пропозиції на ринку одних професій і одночасної нестачі інших, які в подальшому можуть використовуватись для стимулювання тимчасової зовнішньої зайнятості та

при укладанні двосторонніх договорів про взаємне працевлаштування; обмін статистичною інформацією з країнами походження та призначення мігрантів, у тому числі обліку смертей і народжень серед українських громадян за кордоном. Інформаційний відділ повинен аналізувати, зіставляти та узагальнювати відомчу статистичну інформацію у сфері міграції (з МВС, Мінсоцполітики, Прикордонної служби, тощо). Відділу слід провадити співпрацю Міграційної служби з Міжнародною організацією з міграції у заходах підтримки та консультування мігрантів, навчальних курсів для мігрантів і допомозі у виборі програми міграції, сприянні рееміграції та зайнятись видавничою діяльністю з метою висвітлення питань державної політики у сфері міграції. Інформаційний відділ Міграційної служби має стати єдиним інформаційним центром з найбільш повною базою даних про стан і динаміку міграційних процесів в Україні.

Запропоноване регуляторне забезпечення міграційного перерозподілу людського потенціалу на рівні країни має бути впроваджене шляхом нормативного узгодження і законодавчих ініціатив. Такими ініціативами можуть бути: законодавча регламентація інструментів та заходів міграційного перерозподілу людського потенціалу, легалізація груп працівників, в яких існує найбільша потреба на ринку праці, регулювання надання статусу біженця та шукача притулку, ратифікація міжнародних конвенцій, що регулюють міжнародні процеси.

Висновки. Результати впровадження розглянутих заходів інституційного забезпечення міграційної політики передбачають подолання еміграційних втрат людського потенціалу в Україні, їх компенсацію та перевищення шляхом посилення рееміграції і залучення кваліфікованих іммігрантів. Необхідним для виконання конкретних завдань в межах застосування даних заходів є співпраця органів виконавчої влади, громадянського суспільства та суб'єктів господарювання, що забезпечить найбільш ефективне регулювання міграційного перерозподілу людського потенціалу в Україні.

Література

1. World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. International Organization for Migration. Geneva. 2010. 272 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tuta.neru9.com/iccn.org.ge/pdf/eng/world/2011/WMR_2010_ENGLISH.pdf
2. Цапенко И. Движущие силы международной миграции населения / И. Цапенко // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3. – С. 3–14.
3. The International Organization for Migration in Brief [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_eng/iom_in_brief_en.pdf
4. Глущенко Г.И. Влияние международной трудовой миграции на развитие мирового и национального хозяйств : дисс. ... д-ра экон. наук : 08.00.14 / Глущенко Галина Ивановна / ГОУВПО "Пензенский государственный университет". – Пенза, 2009. – 388 с.
5. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів : міжнародний документ № 181 від 19.06.1997 (укр/рос) : [ухвалено Радою Європи] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_307

References

1. World Migration Report 2010. The Future of Migration: Building Capacities for Change. International Organization for Migration. Geneva. 2010. 272 p.. http://tuta.neru9.com/iccn.org.ge/pdf/eng/world/2011/WMR_2010_ENGLISH.pdf
2. Tsapenko I. Dvizhushiyie sily miezhdnarodnoi migratsyi nasieleniya / I. Tsapenko // Mirovaya ekonomika i miezhdnarodnyie otnosheniya. - 2007. – № 3. – P. 3–14
3. The International Organization for Migration in Brief. http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/iomfolder_eng/iom_in_brief_en.pdf
4. Glushchenko Galina Ivanovna. Vliyaniye mezhdunarodnoi trudovoi migratsyi na razvitiye mirovogo i natsyonalnogo hoziaistv : dissertatsiya doktora ekonomicheskikh nauk : 08.00.14 / Glushchenko Galina Ivanovna; [Mesto zashchity: GOUVPO "Penzenskiy gosudarstvennyi universitet"]. – Penza, 2009. – 388 p.
5. Yevropeis'ka konventsiya pro pravovyi status trudiashchykh-mihrantiv : mizhnarodnyi dokument № 181 vid 19.06.1997 (ukr/ros) : [uhvaleno Radoiu Yevropy] [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=994_307

Рецензія/Peer review : 8.5.2014 р. Надрукована/Printed : 11.6.2014 р.