

УДК 342.9:343.326 (477)

БЕЛЄВЦЕВА В.В., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач наукової лабораторії права міжнародної безпеки та
протидії злочинам проти миру і безпеки людства
НДІ інформатики і права НАПрН України

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНИХ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Анотація. Статтю присвячено дослідженню правових питань регулювання міграційних процесів у світі. Розглянуто окремі аспекти історичних засад формування міждержавної міграції, складові системи міждержавного регулювання міграційних процесів. У роботі наведені підходи до удосконалення міжнародного контролю за міграційними процесами.

Ключові слова: міграція, міграційний процес, міграційне право, мігрант, трудова міграція, нелегальна міграція.

Summary. The article is devoted to research of legal aspects of adjusting of migratory processes in the world. The separate aspects of historical principles of forming of intergovernmental migration, components of the system of intergovernmental migratory process adjusting are considered. The work offers approaches to the improvement of international control over migratory processes.

Keywords: migration, migratory process, migratory right, migrant, labour migration, illegal migration.

Аннотация. Статья посвящена исследованию правовых вопросов регулирования миграционных процессов в мире. Рассмотрены отдельные аспекты исторических принципов формирования межгосударственной миграции, составляющие системы межгосударственного регулирования миграционных процессов. В работе приведены подходы к усовершенствованию международного контроля над миграционными процессами.

Ключевые слова: миграция, миграционный процесс, миграционное право, мигрант, трудовая миграция, нелегальная миграция.

Постановка проблеми. Міграційні процеси, що мають місце у сучасному світі, є складовою частиною державної та внутрішньої політики держав, а її реалізація має бути пріоритетним завданням. Міграція впливає на різні сфери життєдіяльності суспільства (соціальну, економічну, зовнішньоекономічну, демографічну, сферу національної безпеки). Попри на активізацію міграційного законодавства, міграційне право ще не виокремилось у самостійну галузь права. Поступово триває процес формування такої галузі національного законодавства, як “міграційне право”. Як вважає Ю.А. Тихомиров, ця галузь відображає складні процеси у сфері міграційних відносин та має комплексний характер. Засадами системного регулювання є принципи та норми міжнародного права, включаючи акти міжнародних організацій та міждержавних об’єднань, а також міжнародних міграційних інститутів [1, с. 17]. Законодавчі норми, що регулюють правовідносини у сфері міграції, окрім конституційного, адміністративного та адміністративно-процесуального права, також містяться у трудовому, житловому та сімейному.

Проблематика сучасних міграційних процесів та політики забезпечення безпеки держави є перспективною в плані подальших наукових досліджень, особливо враховуючи, що аналіз міграційної ситуації в Україні показує, що вона розвивається набагато динамічніше, ніж відбувається процес імплементації вітчизняного законодавства у цій сфері, та становлення державних органів, відповідальних за її регулювання.

Фактично йдеться про відсутність дієвого механізму управління та контролю за міграційними процесами в Україні. Така ситуація призводить до того, що міграційні виклики національній безпеці в ситуації безконтрольності швидше можуть мати деструктивний потенціал, аніж конструктивний. Тому впровадження дієвої міграційної політики для України є нагальною потребою.

Метою статті є визначення напрямів оновлення законодавства з питань міграції та протидії загрозам у даній сфері.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, існує кілька типів міграційних потоків, зокрема наступні:

Безконфліктна міграція. У доісторичну епоху, від якої не залишилися жодних письмових свідочств, люди пересувалися на великі відстані і займали незаселені території. Тому, як правило, міграція не була пов'язана з конфліктами між прийшлим і аборигенним населенням, адже останнього просто не було. Саме таким чином люди заселили Австралію, прийшли на Американський континент.

Захоплення вже заселених територій. Швидке зростання чисельності того або іншого етносу, якому ставали тісні кордони проживання, викликало потужні міграційні потоки на вже заселені території. Це ставало причиною війн та етнічних конфліктів. В результаті так званого Великого переселення народів в 1 тис. н.е. етнічна карта Європи радикально змінилася: римлян та асоційованих з ними народів Римської імперії потіснили германці, слов'яни, угри (угорці). У XV ст. до Америки прийшли європейці, які потім привезли як рабів жителів Африки. Пізніше європейці прийшли до Австралії і Південної Африки. Заселення європейцями нових континентів супроводжувалось знищенням значної частини аборигенного населення і поневоленням його частини, що залишилася.

Стабілізація глобальної міграції в XIX-початку XX ст. Стабілізація була обумовлена, перш за все, поділом світу, що стався до того моменту, між найбільшими колоніальними державами (Великобританія, Франція, Нідерланди, Бельгія, Німеччина, Росія), які забезпечили високий ступінь керованості на підвладних їм територіях. Відносно великі міграційні потоки йшли з Європи в США, Канаду, Австралію і низку країн Південної Америки. Так, з 1846 по 1939 рр. з Європи в США емігрувало 38 млн. чоловік, до Канади – 7, до Австралії – більше 2, Аргентину – 7 і Бразилію – 4,6 млн. чоловік. Але вперше в світовій історії це був регульований потік, що став частиною цілеспрямованої політики перерахованих держав зі збільшення чисельності власного населення. Почали використовуватися імміграційні правила, відсів небажаних переселенців тощо [2].

Посилення міграції після Другої світової війни. почала розпадатися колоніальна система і до кінця 1950-х років від неї фактично нічого не залишилося. З'явилися нові незалежні держави в Африці та Азії, а колишні метрополії взяли на себе зобов'язання патрунувати. Відновлення і швидке зростання економіки більшості країн Західної Європи потребувало додаткових робочих сил. США, Канада, Австралія, Південна Африка, до яких пізніше приєднався Ізраїль, продовжили приймати мігрантів з Європи.

Так, в США був прийнятий ліберальніший для тих, хто приїжджає міграційний закон і скасовані квоти за національними ознаками: з 1946 по 1963 рр. кількість іммігрантів досягла 4,3 млн., у тому числі більше 2,9 млн. з Європи. Практично в той же період, з 1948 по 1963 рр., Канада і Австралія прийняли більш ніж по 2 млн. чоловік, Південна Африка – 1,5 млн., а Ізраїль – понад 1 млн. [2].

На відміну від США, Канади, Австралії, Нової Зеландії, Південної Африки, що виникли як продукт відносно недавніх переселень на постійне місце проживання із

здобуттям, як правило, громадянства, в Західній Європі склалися два міграційні потоки: із здобуттям громадянства і для перебування на час навчання і роботи.

За 1950 – 1979 рр. до Західної Європи переїхало близько 10 млн. чоловік. На початок 1974 р. у Франції і ФРН працювало 2,5 млн. іноземних працівників (10 – 12 % всієї робочої сили), в Швейцарії на всіх некваліфікованих і важких роботах були зайняті іноземці (30 % робочої сили) [2].

Між цими двома міграційними потоками не було чіткого кордону: багато хто з тих, хто приїжджав на якийсь час, залишався на тривалий термін, отримував посвідчення на проживання або громадянство. Переважна більшість мігрантів приїжджали із слаборозвинених країн у пошуках джерел існування та через (кровопролитні) внутрішньополітичні конфлікти. Відносно м'яке міграційне законодавство сприяло тому, що ті, хто приїжджають, залишалися в західноєвропейських країнах.

Необхідно відзначити, що інститути регулювання міграції, що сформувалися в цей період, носили виключно національний характер. Спроби міждержавного управління міграцією носили рекомендаційний і декларативний характер.

Зміна у глобальній міграції в кінці ХХ ст. По-перше, масштаби міжнародної міграції серйозно збільшилися і ця тенденція посилюється.

Так, за оцінками фахівців ООН, чисельність міжнародних мігрантів до 2010 р. досягла 214 млн. чоловік, або 3,1 % чисельності населення світу. У порівнянні з 1990 р. число міжнародних мігрантів збільшилося на 58 млн. [3].

По-друге, сталася концентрація міграційних потоків. Їх метою стало відносно обмежене число держав. Так, в 10 країнах з найбільшим числом міжнародних мігрантів (уродженців інших країн) зосереджено близько 52 % їх загальної чисельності, у тому числі 21 % в США (42,8 млн. чоловік). За США із значним відривом слідують Росія (12,3 млн. чоловік), Німеччина (10,8), Саудівська Аравія (7,3), Канада (7,2), Франція (6,7), Великобританія (6,5), Іспанія (6,4), Індія (5,4) і Україна (5,3 млн. чоловік) [3].

По-третє, з'явилися нові центри тяжіння міграційних потоків.

По-четверте, почала давати збої політика адаптації і інтеграції мігрантів (перш за все тих, хто отримує дозвіл на постійне мешкання, а потім і громадянство) в приймаючому суспільстві. Це наочно продемонстрували відкриті конфлікти у Франції. Це відбивається і на правилах, що приймаються останнім часом, і рішеннях, посилюють в'їзд і правила перебування мігрантів (наприклад, висилка з Франції великої групи румунських і болгарських циганів, заборона на будівництво мінаретів в Швейцарії), і на результатах виборів – зростає число прибічників партій, що висувають вимоги обмежити міграцію (Нідерланди, Швеція, Бельгія, Франція, Фінляндія).

По-п'яте, зростання нелегальної імміграції. Оцінити її реальні масштаби практично неможливо. Різні непрямі методи дозволяють дати лише приблизні оцінки.

Так, по оцінках ООН, щорік від 2,5 млн. до 4 млн. чоловік перетинають міждержавні кордони нелегально. Ряди нелегальних іммігрантів поповнюють особи, що в'їхали в країну на законній підставі, але що потім залишилися в ній, порушивши умови перебування. За різними даними, чисельність нелегальних іммігрантів в світі складає від 10 до 15 % чисельності “класичних” міжнародних мігрантів. У США нелегальних іммігрантів налічується від 10 млн. до 15 млн. чоловік, в країнах Західної Європи – від 5,6 до 8,4 млн. чоловік, в Росії – від 3,5 до 5 млн., в Японії – від 0,3 до 1 млн., на Близькому Сході – від 1 млн. до 3 млн., в Південній Америці – від 1,5 до 6 млн. чоловік [4]. До причин такої ситуації можна віднести відносно ліберальні в'їзні правила у низці країн, які дозволяють мігрантам на законних підставах приїжджати туди, а потім залишатися у нелегальному статусі (наприклад, США) і займатися нелегальною

трудовою діяльністю (наприклад, Росія). У той же час посилювання правил в'їзду до більшості європейських країн не зупиняють мігрантів, вони в'їжджають нелегально.

Таким чином, поступово регульована міжнародна міграція поступилася місцем стихійним процесам, які спричинили конфлікти.

Окрім розвинених держав, на світовій карті ми бачимо країни так званої “світової середини” – це ще недавно слаборозвинені країни, що успішно підвищують свій статус (Бразилія, Мексика, ПАР, провідні країни АСЕАН). Формується група країн, що надовго відстали в своєму розвитку і внутрішніх ресурсів, що не знаходять, для модернізації (ряд держав Африки і Латинської Америки, а також економічно відстала частина Південної і Південно-східної Азії) [5, с. 25]. З точки зору міжнародної міграції це означає, що збережеться досить багато країн, в яких місцева робоча сила не буде забезпечена навіть мінімально прийнятним трудовим доходом. Згідно даним Міжнародній організації праці, сьогодні в світі 200 млн. чоловік працездатного віку не мають роботи. Більш за третину безробітних – 75 млн., молодше 25 років, більшість з них живе в Південно-Східній Азії і Африці на південь від Сахари. Армія безробітних в цих регіонах збільшиться на 5,1 млн. чоловік в 2013 р. і на 3 млн. – в 2014 р. [6]. Ці люди шукатимуть способи перебратися в більш, точніше, в найбільш розвинені країни. Проте згадана вище “світова середина” навряд чи стане метою цих потоків, оскільки в таких країнах, як правило, збережеться надлишок власної, в значній частині некваліфікованої, робочої сили. Тому з великою часткою вірогідності можна передбачити, що і в найближчі десятиліття принципово не зміняться ні масштаби, ні напрями міжнародних міграційних потоків [5].

Отже, на цей час у світі не склалася система міждержавного регулювання міграційних процесів. Існує низка концептуальних, але декларативних документів і надзвичайна різноманітність підходів до цієї проблеми в кожній конкретній державі. При цьому у стані розгляду залишаються три основні проблеми:

- прийом біженців з країн, в яких відбуваються військові конфлікти;
- боротьба з міждержавною торгівлею людьми;
- регулювання тимчасової трудової міграції.

Для вирішення перших двох проблем в 1951 р. в системі ООН була створена Міжнародна організація міграції (далі – МОМ). На цей час до цієї організації входять 146 держав, ще 13 країн мають статус спостерігачів. Відділення МОМ діють більш ніж в 100 країнах, через які здійснюється технічна допомога, де надають консультації на базі двосторонніх угод з країнами-членами.

Діяльність МОМ в Україні здійснюється на основі Угоди між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 3 грудня 1999 р. За погодженням Сторін Організація здійснює в Україні такі міграційні програми: сприяння розвитку потенціалу системи управління міграцією, консультативні послуги та інші заходи технічного співробітництва з міграційних питань; інформація у галузі міграції; врегульована міграція громадян, іноземців та осіб без громадянства; міграційна допомога біженцям, раніше депортованим особам та іншим особам, які потребують допомоги; повернення кваліфікованих людських ресурсів; інші програми [7].

У 1951 р. ООН була прийнята базова Конвенція про статус біженців, яка вводить базові умови для визначення категорій мігрантів, що підпадають під дію цієї Конвенції, а також описує їх основні права в країнах прийому.

ООН приділяє велику увагу найбільш варварській формі міждержавної міграції – торгівлі людьми. У 2000 р. ухвалено спеціальний Протокол, але в ньому не передбачені

конкретні механізми міждержавної співпраці, обов'язкові для виконання усіма державами, які підписали цей документ.

Міжнародна організація праці прийняла декілька конвенцій, що стосуються положення трудових мігрантів. У 1990 р. ООН прийнятий акт, регулюючий трудову міграцію, Міжнародну Конвенцію про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Проте й ці документи мають декларативний і рекомендаційний характер, йдеться про положення трудящих-мігрантів на національних ринках праці, а не про механізми регулювання міждержавного переміщення робочої сили. Країни-члени ОЕСР створили SOPEMI (Систему постійного спостереження за міграцією) з метою збору і аналізу статистики.

Також практично відсутня міждержавна координація нелегальних міграційних потоків. Її немає навіть на рівні декларацій. Якщо ця ситуація не зміниться, то збільшиться міграційний тиск на країни “золотого мільярда”, а також на арабські держави Персидської затоки, що призведе до негативних наслідків [8].

Йдеться про розвиток та підтримку неформального сектора економіки, оскільки використання праці нелегальних мігрантів створює необґрунтовані конкурентні переваги компаніям, які наймають їх на роботу, в порівнянні з компаніями, які цього не роблять; про формування неконтрольованого ринку товарів і послуг, про розвиток тіншових сегментів і спотворення системи взаємин між суб'єктами ринку і державою, про гальмування розвитку ефективного цивілізованого ринку праці, про розширення зв'язків з контрабандними операціями, проституцією, поширенням наркотиків та іншими злочинними видами діяльності, про розширення практики несплати податків з отримуваних мігрантами доходів. У низці випадків нелегальна міграція навіть призводить до збільшення податкового тягаря на титульне населення, оскільки бюджету доводиться нести додаткові витрати на соціальне забезпечення такого роду мігрантів, навчання їх дітей, на суспільну безпеку, на улаштування нових в'язниць тощо.

Окрім цього, на нелегальних мігрантів не поширюється положення про мінімальний розмір оплати праці, що може спричинити до зниження середнього рівня оплати праці некваліфікованих працівників, а працедавці можуть ігнорувати вимоги забезпечити охорону здоров'я і дотримання техніки безпеки. Як наслідок, можуть зрости виробничий травматизм і смертність. Після прибуття нелегальні мігранти не проходять медичне обстеження на предмет наявності захворювань або вірусів; їх можливості звертатися в органи охорони здоров'я в країні перебування також в значній мірі обмежені. В той же час вони схильні до ризику захворіти в дорозі, особливо якщо їх перевозять нелегально або примусово, із-за антисанітарних умов мешкання, важких умов праці і надмірної трудової експлуатації. Останнє може мати серйозні медичні наслідки, оскільки хвороби поширюватимуться серед населення приймаючої країни.

При обмежених можливостях легалізації і постійній загрозі депортації багато мігрантів вимушені жити на нелегальному положенні і ризикують стати об'єктом злочинів, у тому числі корупційних.

Зростання нелегальної міграції призводить до утворення громад з великою культурною та етноконфесійною дистанцією по відношенню до місцевого населення, які часто не інтегруються в приймаюче суспільство. Негативне відношення до нелегальних мігрантів може призвести до розколу в суспільстві, якщо таке сприйняття пошириться і на осіб, прибулих в країну на законних підставах.

Все це підвищить вірогідність відкритих конфліктів на міжнаціональному, міжрасовому і міжконфесійному ґрунті в найбільш розвинених країнах. І, як наслідок, зросте вплив націоналістичних, мігрантофобських партій, які можуть навіть отримати

більшість в деяких європейських парламентах, і, відповідно, будуть посилені державні міграційні режими.

Проте, як показує практика останніх років, такого роду посилювання, по-перше, неефективне і лише веде до зростання нелегальної міграції і, по-друге, входить в протиріччя з демографічними і соціальними реаліями розвинених країн – депопуляцією і старінням титульного населення, його небажанням займати непрестижні (але необхідні) робочі місця.

Закони, прямо спрямовані на боротьбу з нелегальною імміграцією і нелегальною зайнятістю, останніми роками були ухвалені практично у всіх розвинених країнах в 1986, 1990 і 2007 рр. в США, в 1988 – 1990 рр. в Італії і Іспанії, в 1999 р. у Великобританії, в 2002 р. в Німеччині. Навіть Японія з її жорстким міграційним регулюванням і острівним положенням не може ефективно боротися з нелегальною міграцією [5].

Ситуація ускладнюється тим, що багато тимчасових трудових мігрантів, які пройшли процедури легалізації, хотіли б залишитися в країні прибуття на постійне місце проживання, але далеко не кожному з них це вдається і, не бажаючи повертатися на батьківщину, вони поповнюють число “нелегалів”.

Висновки.

Аналіз механізмів регулювання сучасних міграційних процесів показує низьку ефективність їх використання, що навіть знижується, лише на державному рівні. Це створює відчутні загрози перш за все для держав, що привабливі для мігрантів із слаборозвинених і неблагонадійних країн. До числа цих загроз входять: дестабілізація внутрішньої ситуації через спалахи ксенофобії та міжетнічні конфлікти, зниження ефективності національного ринку праці через збільшення його тіньового сегменту, додаткове навантаження на бюджетну систему розвинених країн, що переживає кризу.

Стратегічний вихід з ситуації, що склалася, пов'язаний з елементами глобального управління в цій сфері. Наприклад, діяльність в рамках світової організації Торгівлі, інтеграційні процеси в Євросоюзі, Європейський суд з прав людини, Кіотський протокол. Для вирішення міграційної проблеми такого роду інститут, навіть регіонального значення, поки не створений. Проте з огляду на складність і глобальний характер цієї проблематики формування такого інституту може зайняти декілька років. Це не страшно, головне зробити перші кроки і розробити “дорожню карту”.

При цьому, мабуть, глобальне регулювання повинне стосуватися лише трудової міграції, а питання репатріації, натуралізації мігрантів, а також правил прийому біженців у найближчій перспективі визначатимуться суто національними правилами. Це пов'язано (не дивлячись на інтеграційні процеси, наприклад, в Європі) із стійкістю інституту державного суверенітету, великою різноманітністю внутрішньої (у тому числі і політичною) ситуації в країнах, що приймають мігрантів.

На нашу думку, необхідно на міждержавному рівні прийняти декларацію про те, що:

1. Зовнішня міграція – це благо, якщо пов'язані з нею процеси носять регульований характер.

2. Добитися підвищення якості інститутів регулювання міждержавних міграційних потоків можна, якщо буде створений міждержавний механізм спільних дій країн “великої вісімки”, які для цього фактично передають в даний механізм частину свого суверенітету;

3. Необхідно створення групи експертів високого рівня, яка повинна розробити конкретні пропозиції.

Пріоритетними повинні стати наступні питання:

1. Формування регуляторних механізмів глобального офіційного ринку праці, зокрема, які мають передбачати:

- виявлення потреб ринків праці країн, що потребують припливу тимчасових працівників;
- створення міждержавних механізмів узгодження дій відносно кількості і професійної структури мігрантів, які запрошуються в кожену приймаючу країну;
- вибудовування єдиної політики відносно країн-постачальників тимчасових трудових мігрантів.

2. Узгодження принципів надання зовнішнім мігрантам посвідчень на проживання, а також громадянства, зокрема, передбачає:

- введення одноманітних механізмів міграційного контролю при перетині кордону;
- координація дій з припинення і виявлення нелегальних форм міграції;
- обговорення доцільності використання такого інструменту, як регулярна міграційна амністія.

3. Вироблення спільної політики адаптації та інтеграції мігрантів в приймаюче суспільство, яка дозволить зберігати переважно традиційний устрій суспільного і соціокультурного життя в приймаючій країні, не розмиваючи, а збагачуючи його за рахунок традицій, привнесених мігрантами, та їх людського капіталу.

Деякі позитивні для європейського устрою (без втрати початкової ідентичності) приклади можуть бути наступними:

- широке поширення китайської, японської і арабської кухні;
- сучасна музична культура, в якій велику роль грає африканське коріння;
- поступове розширення політичної еліти за рахунок мігрантів або їх нащадків у першому поколінні.

Використана література

1. Тихомиров Ю.А. Правовое положение мигрантов / Зарубежное законодательство и сравнительное правоведение. – 2006. – Вып. 3. – № 6. – С. 17.
2. Костин Л. Миграция и мигранты / Человек и труд. – 2001. – № 8. – С. 61-64.
3. Щербакова Е. Международные миграции : мировой срез / Демоскоп Weekly. – 2012. – № 513-514.
4. Алегиковский И., Ионцев В. Тенденции международной миграции в глобализирующемся мире / Век глобализации. – 2008. – Вып. 2. – С. 77-87.
5. Дынкин А.А. Стратегический глобальный прогноз 2030 : краткий вариант / А.А. Дынкин. – М. : Магистр., 2011. – 88 с.
6. Global Employment Trends 2013. Recovering from a Second Jobs Dip / International Labour Organization. Geneva. NIC (2008). Global Trends 2025 : A Transformed World / National Intelligence Council. Washington, DC.
7. Угода між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу Міжнародної організації з міграції в Україні та співробітництва у сфері міграції від 03.12.99 р. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_411/print1526374975942735. – Загол. з екрану.
8. Алегиковский И., Ионцев В. Нелегальная иммиграция в общественно-политическом дискурсе / Международная миграция : экономика и политика. – 2006. – Вып. 18. – С. 28-50.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~