

ЕКОНОМІКА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

УДК 339.924: 331.556.4

Р. Д. СТАКАНОВ,
*доцент, кандидат економічних наук,
доцент кафедри світового господарства і міжнародних економічних відносин
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
вул. Мельникова, 36/1, 04119, Київ, Україна*

СИНТЕТИЧНА СИСТЕМА РЕГІОНАЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ

Досліджено трансформацію системи міжнародної міграційної політики. Визначено три ключові системи управління міжнародною трудовою міграцією: міграційна система попиту, міграційна система пропозиції та синтетична міграційна система, яка набуває дедалі більшої популярності у світі та може вважатись оптимальним способом задоволення національних інтересів приймаючих країн і роботодавців.

Ключові слова: міжнародна трудова міграція; міграційна політика; регіональна інтеграція; синтетична міграційна система; міграційна система пропозиції; міграційна система попиту; міграційна система балів.

Бібл. 19.

UDC 339.924: 331.556.4

ROMAN STAKANOV,
*Associate Professor, Cand. of Econ. Sci.,
Associate Professor of the Chair of World Economy and International Economic Relations,
Institute of International Relations,
Taras Shevchenko Kyiv University,
36/1, Melnykova St., Kyiv, 04119, Ukraine*

SYNTHETIC SYSTEM OF REGIONAL MIGRATION POLICY: THEORETICAL FOUNDATIONS OF FORMATION

Transformation of the system of international migration policy is researched. Three key systems of management of international labor migration have been identified: demand-driven migration system, supply-driven migration system and synthetic migration system that is becoming increasingly popular in the world and can be considered the best way to meet the national interests of host countries and employers.

Keywords: international labor migration; migration policy; regional integration; synthetic migration system; supply-driven migration system; demand-driven migration system; points-based migration system.

References 19.

© Стаканов Роман Дмитрович (Stakanov Roman), 2018; e-mail: roman.stakanov@gmail.com.

Здійснення імміграційної політики, коли іноземні працівники добираються відповідно до системи міграційних інтересів країни – імпортера робочої сили, є вагомою складовою макроекономічної політики приймаючої держави або регіону. Втім, у світі використовуються різні підходи до селекції мігрантів, застосовуються різні міграційні фільтри і державні інституції, а також існують відмінності у повноваженнях локального (національного) і міжнародного (двостороннього, регіонального або глобального) рівнів регулювання. Від коректності обраної міграційної системи залежать як загальна успішність міграційної політики приймаючої країни, так і довгострокова конкурентоспроможність держави в умовах сучасної жорсткої боротьби за таланти на глобальному ринку праці.

Регулювання міжнародної трудової міграції на різних рівнях досліджувалося рядом вітчизняних та іноземних вчених. А. Майда [1] і Н. Дункан [2] розглядали питання типологізації міграційної політики. О. Малиновська [3] досліджувала формування спільної міграційної політики ЄС та її уроки для України. А. Філіпенко [4] вивчав особливості міграційної політики на різних рівнях міграційного регулювання. У свою чергу, П. Куцик, О. Ковтун і Г. Башнянин [5] акцентували увагу на відмінностях у функціях різних міжнародних інституцій на глобальному рівні регулювання міграції. Питання міграційної системи балів і перспектив формування синтетичної міграційної системи досліджувалося Д. Пападеметріу, В. Сомервілле і Г. Танакою [6], а особливості міграційних систем попиту – Дж. Чалоффом і Дж. Ламаїтре [7].

Отже, **мета статті** – визначити особливості трансформації регіональних міграційних систем і формування сучасної синтетичної системи регіональної міграційної політики, запропонувати оптимальну стратегію міграційної політики України, необхідність якої загострюється в умовах демографічної кризи стабільним нетто-відпливом робочої сили за кордон. Ця стаття є складовою аналізу регіонального регулювання міжнародної трудової міграції в умовах формування глобального ринку праці.

Міжнародне регулювання може відбуватися на різних рівнях. Наднаціональний рівень управління передбачає передання значної частини повноважень міграційного менеджменту на регіональний і глобальний рівні регулювання. Інакше кажучи, наднаціональний орган приймає правила, обмежує дії, стежить за дотриманням міграційних правил, а також застосовує санкції у випадку невиконання приписів міжнародного регулятора. Принцип *субсидіарності*, коли рішення повинні прийматися на мінімально можливому рівні для досягнення максимальної ефективності, може обмежити обсяг повноважень регулюючого органу, але в рамках визначеної компетенції наднаціональний інститут має чітке превалювання над національним суверенітетом під час регулювання міграційних процесів*.

Міграційна політика у *широкому розумінні* є комплексом заходів, які проводяться численними заінтересованими сторонами (урядами, міжнародними

* Governance of international migration: mechanisms, processes and institutions / Global Commission on International Migration. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf.

установами і групами громадянського суспільства) для формування умов для роботи і засобів до існування мігрантів, а також встановлює формальні рамки, що регулюють мобільність таких мігрантів. Міграційна політика у *вужькому розумінні* являє собою ряд дій уряду з регулювання в'їзду, перебування та виїзду іноземців з території відповідної країни, а також заходи, спрямовані на підтримання зв'язків між цією державою та її громадянами, що перебувають за кордоном.

До ключових *концептуальних моделей* міграційної політики належать такі [8; 9; 10, с. 26]:

1) *системна* (С. Сассен) (міграційна політика розглядається як частина міжнародної політичної системи);

2) *марксистська* (К. Маркс, М. Кастельс, Ф. Бовенкерк, Г. Козак) (регулювання спрямовано на відповідність потреб у резервній кількості промислових робітників з їхньою реальною необхідністю);

3) *плюралістична* (К. Коданьоне, Г. Фріман) (міграційний менеджмент досліджує сукупність діючих сил (підприємців, профспілок, церков), які намагаються здобути певні корпоративні вигоди нерідко на шкоду загальному добробуту);

4) *реалістична* (М. Вайнер, Дж. Льошер, Д. Пападеметріу, Дж. Холліфілд) (розглядає державні інтереси як ключовий пріоритет міграційної політики);

5) *неокорпоративістська* (Дж. Лембрух, Ф. Шміттер) (імміграційна політика держави узгоджується з транснаціональними і міжнародними обмеженнями);

6) *комунікативна* (Дж. Фетзер) (міграційна політика проявляється через систему комунікативних кроків, а її особливості залежать від контексту такого регулювання більшою мірою, ніж від особливостей самої імміграції).

Глобалізація зменшує державний контроль над імміграційною та натуралізаційною політиками. Р. Баубек і Д. Джейкобсон [11, с. 46] пояснюють, як міжнародна міграція і транснаціональне громадянство обмежують суверенітет країни щодо громадянства. Водночас ряд досліджень (зокрема, Г. Фрімана і К. Йопке) вказують на те, що ліберальні країни приймають іммігрантів у першу чергу внаслідок внутрішнього тиску, а не екзогенного. Якщо глобалізація обмежує регуляторні можливості національних урядів у численних сферах, то імміграційна політика залишається вагомим рестрикційним інструментом національного рівня.

Міграційна політика на ринку праці має такі *дві основні цілі*: підтримання економічного зростання та конкурентоспроможності (в тому числі пошуки способів для залучення висококваліфікованих мігрантів); сприяння соціальній та економічній інтеграції іммігрантів [12].

Країни імміграції, з огляду на існуючу демографічну ситуацію, використовують *систему міграційних інтересів*, збільшуючи пропозицію робочої сили завдяки імміграції. У даному разі до ключових пріоритетів належать *:

* Indicators of Immigrant Integration 2015 / OECD. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/publications/indicators-of-immigrant-integration-2015-settling-in-9789264234024-en.htm>.

– підтримка стратегічних галузей промисловості, тобто тих, які мають виняткове значення для збереження стабільності у функціонуванні економіки приймаючої країни і можуть бути втрачені, якщо у країні немає достатньої кількості кваліфікованих працівників або відповідні підприємства переміщено за кордон;

– заміщення робочої сили, втраченої внаслідок природного скорочення і старіння населення (в окремих країнах із середнім рівнем доходів імміграція є необхідною для заміщення працівників, які виїжджають до країн з високим рівнем доходів);

– заповнення низькокваліфікованих і низькооплачуваних посад у таких секторах, як охорона здоров'я, у тому випадку, якщо місцеві працівники є недоступними або не бажають їх займати;

– задоволення тимчасових потреб працівників упродовж періодів економічного піднесення або сезонних потреб секторів сільського господарства і будівництва;

– підготовка глобальної робочої сили, здатної працювати у закордонних відділеннях ТНК;

– уникнення інфляції за рахунок стримування зростання заробітних плат в окремих галузях промисловості, професіях або регіонах, які можуть опосередковано впливати на інші ринки праці або спричинити зростання споживчих цін.

Сьогодні міграційне регулювання відбувається на національному та міжнародному рівнях, причому, на відміну від міжнародної торгівлі або руху капіталу, глобальний рівень не є визначальним для регуляторної політики, поступаючись місцем перед національною та регіональною політиками. Міграційна політика щодо робочої сили формується на національному рівні та, у свою чергу, поділяється на декілька систем регулювання.

А. Філіпенко [4, с. 167] зазначає, що міжнародна міграційна політика здійснюється на трьох рівнях: глобальному (мегарівні), регіональному (метарівні) та національному (макрорівні). При цьому на глобальному рівні міграційна політика проводиться ООН та ОЕСР, на регіональному – регіональними інтеграційними угрупованнями, а національна міграційна політика лежить у сфері компетенцій урядів окремих країн. Існує чотири ключових виміри управління міграцією [4, с. 169], які передбачають взаємодію національного та міжнародного рівнів регулювання: кооперація (взаємодія на різних рівнях міграційної політики); координація (взаємодія між різними політиками – зокрема, міграційною – для отримання синергетичного ефекту); децентралізація (перенесення функцій регулювання міграції на місцевий рівень); залучення більшої кількості акторів.

У цілому, на нашу думку, *регуляторна політика щодо міграції* може бути структурована у такий спосіб:

1. Глобальний рівень регулювання

2. Регіональний рівень регулювання

А) Регулювання в рамках регіональних інтеграційних об'єднань

1) Регіональна міграційна політика

- політика доступу на ринок
- політика інтеграції мігрантів

2) Регіональна політика на ринку праці

- загальна політика щодо всіх працівників
- політика за сферами (підприємці, наукова діяльність, інформаційно-комунікаційні технології)
- соціальна політика
- політика щодо мігрантів (підприємців, інвесторів)

Б) Міграційна політика в рамках регіональних консультативних процесів

3. Двосторонній рівень регулювання

4. Національний рівень регулювання

5. Локальний рівень регулювання

Як окремий прояв регулювання може розглядатися транскордонний (внутрішньорегіональний) рівень регулювання міграції, який поєднує в собі характеристики локального (місцевого, муніципального) управління з регіональним рівнем регулювання (зокрема, регіони NUTS-2, NUTS-3 в ЄС). Проте навіть у випадку ЄС єврорегіони не мають вагомих повноважень з регулювання трудової імміграції з країн – не членів ЄС.

На *глобальному* рівні визначальними є глобальні організації, які тією або іншою мірою залучені до процесу регулювання міжнародного переміщення та дотримання прав як працівників у світовій економіці в цілому, так і трудових мігрантів зокрема. На думку П. Куцика, О. Ковтуна, Г. Башнянина [5], для впорядкування міграційних процесів на глобальному рівні, а також регламентування глобального ринку праці є декілька регуляторних інституцій. На глобальному рівні визначальну роль у регулюванні відіграють міжнародні економічні організації, і насамперед СОТ. Крім того, питання міграції стоять на порядку денному цілого ряду спеціалізованих установ ООН (у першу чергу МОП і асоційованої з нею МОМ, а також за окремими аспектами та іншими її інституціями – ФАО). Але, на відміну від СОТ, їх повноваження не передбачають забезпечення спрощення трудової міграції на будь-якому з рівнів. У цьому зв'язку основний акцент у регулюванні міграції та ринків праці через систему ООН спрямовано на дотримання прав працівників (і в тому числі трудових мігрантів – Комітет у справах трудових мігрантів), дослідницько-аналітичну діяльність (таку, як створення і розвиток Інформаційних систем ринку праці), а також на гуманітарні аспекти міграції, не пов'язаної з економічними мотивами.

Системної взаємодії між згаданими міжнародними організаціями (крім кооперації між МОП і МОМ у рамках системи ООН) не відбувається, що, у свою чергу, призводить до відсутності сталого координування міжнародної трудової міграції (за прикладом регулювання міжнародної торгівлі) на глобальному рівні. На сьогодні Спосіб 4 Угоди ГАТС є єдиним для більшості країн світу глобальним зобов'язуючим положенням, яким лібералізується трудова міграція окремих постачальників послуг, хоча формально інституцією, наділеною обов'язками щодо глобального співробітництва та управління міграцією, є МОП. Причому Спосіб 4 Угоди ГАТС, який має справу з тимчасовим рухом працівників при наданні транскордонних послуг, є обмеженим за мас-

штабами зобов'язань, і на нього припадає незначна частина міжнародної торгівлі послугами. Хоча подальше поглиблення цієї угоди і може позитивно вплинути на процеси трудової міграції, все ж її базова структура не є придатною до широкомасштабного управління експортом робочої сили – за аналогією з міжнародною торгівлею товарами.

Глобальна торгова політика істотно відрізняється від регулювання міжнародної трудової міграції. Торгова лібералізація, насамперед, фокусується на сприянні руху товарів і послуг, а також (опосередковано) капіталу, не ставлячи у пріоритет спрощення мобільності руху робочої сили. Міграційне регулювання слугує, в першу чергу, прерогативою національного та регіонального рівнів, а роль глобальних інституцій залишається при цьому незначною.

Міжнародна конференція з народонаселення (ICPD) у Каїрі розробила перший розгорнутий Порядок денний щодо міжнародної міграції, яким усі держави були закликані до співпраці в питаннях сприяння розвитку потенціалу міграції та протидії нелегальній міграції. Ключові конференції ООН та їх підсумкові документи (в тому числі Всесвітній саміт ООН з питань соціального розвитку (Копенгаген, 1995), Декларація Тисячоліття ООН (2000), а також Дурбанська декларація, Програма дій і Підсумковий документ Всесвітнього саміту (2005)) стосувалися різних аспектів міжнародної міграції. У рамках ООН існує 5 правових документів про міжнародну міграцію: Конвенція про статус біженців (1951), Протокол до Конвенції про статус біженців (1967), Міжнародна конвенція щодо захисту прав трудових мігрантів і членів їх сімей (1990), а також Протокол проти незаконного ввезення мігрантів сушею, морем і повітрям (2000) і Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї (2000), які доповнюють Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Ратифікація правових інструментів ООН, пов'язаних з міжнародною міграцією, залишається неповною. Станом на жовтень 2015 р., лише 36 країн ратифікували усі 5 правових інструментів, тоді як 14 країн не ратифікували жодної конвенції. Причому Конвенцію 1990 р. ратифікували лише четверта частина країн – учасниць ООН*.

На *регіональному* рівні регулювання економічна політика щодо міграції може застосовуватись у двох сегментах: *регулювання у рамках регіональних інтеграційних об'єднань і міграційна політика у рамках регіональних консультативних процесів* (РКП). Перший сегмент регулювання залучає формалізовані механізми прийняття рішень у рамках регіональних торгових угод (РТУ), які приймають юридично зобов'язуючі рішення та інституційно забезпечують їх реалізацію. У рамках РКП обговорюється широке коло питань міграції, пов'язаних з міграцією за участю міжнародних організацій глобального рівня, представників держав на національному рівні, а також (в окремих випадках) неурядових організацій. При цьому мета полягає в інформаційному діалозі, який не є обов'язковим для виконання.

* International Migration Report 2015 / Highlights Department of Economic and Social Affairs United Nations New York. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

У свою чергу, регіональна політика у рамках РТУ відбувається на двох стадіях: 1) регіональна міграційна політика, яка передуює доступу іноземних працівників на регіональний ринок праці, а також створює їм умови для переміщення у межах самого ринку праці та подальшої інтеграції; 2) регіональна політика регулювання ринку праці, яка може бути загальноспрямованою на всіх працівників (і в тому числі на іноземних), а може бути сегментованою на іноземній робочій силі. Також регіональна політика регулювання ринку праці може диференціюватися за сферами її застосування.

РКП стосуються широкого кола питань – зокрема, трудової міграції, міграції та розвитку, міграції та торгівлі, інтеграції мігрантів, захисту прав мігрантів тощо. РКП відбуваються з певною періодичністю, а рішення на них мають не обов'язковий і неформальний характер, хоча й приймаються за участі офіційних урядових установ країн-учасниць. Головна мета таких зустрічей полягає у намаганні держав обговорити міграційні питання, які пов'язані із стійким бажанням приймаючих країн зберегти гнучкість і селективність у міграційному менеджменті. До таких РКП належать, наприклад, Процес Коломбо щодо управління закордонною зайнятістю і контрактним працевлаштуванням в Азії, започаткований у 2003 р. за участі 10 країн, а також Діалог Абу-Дабі, започаткований у 2008 р. і присвячений формуванню нових ідей з приводу розвитку широких практичних рамок співпраці щодо контрактного працевлаштування в Азії (і в першу чергу – у країнах Перської затоки).

Регіональні та субрегіональні процеси управління трудовою міграцією відбуваються у рамках різних схем економічної політики, які можуть включати спрощення або ліквідацію візового режиму, спільне визнання кваліфікацій, мобільність соціальної допомоги як інтегральний компонент переваг більш тісної економічної інтеграції за відсутності істотного прогресу у глобальній лібералізації переміщення трудових ресурсів. В умовах вільного руху робочої сили міграція повинна стати двигуном розвитку та інтеграції для ряду регіонів. Водночас практика інтеграції вказує на те, що потенціал міграції може бути реалізований лише у випадку ефективного управління і захисту прав мігрантів.

І. Меєрс [13] стверджує, що регіональна інтеграція, незалежно від її типу, має тенденцію впливати на політику імміграційного контролю для країн-членів. Зокрема, це стосується таких аспектів, як сприяння руху осіб між національними територіями країн-учасниць; розробка спільної міграційної політики щодо “третіх” країн, яка б могла бути більш обмежувальною для імміграції, ніж була до створення регіонального угруповання. Це підтверджується досвідом ЄС, який характеризується уніфікацією консолідованої міграційної політики під час створення Шенгенської зони.

На думку А. Майди [1], існує два ключових типи імміграційної політики: 1) політика міграційної пропозиції (англ. supply-driven migration systems); 2) політика міграційного попиту (англ. demand-driven migration systems). Доцільність поділу всіх міграційних систем за певними критеріями обґрунтовувалась у цілому ряді досліджень [1; 14; 6; 15]. Зокрема, критерії поділу було зумовлено: *первинним ініціатором міграційного добору* (роботодавець або пра-

цівник ініціює процес імміграції); *інституційним механізмом добору* (пріоритет за попитом з боку роботодавця (мікрорівень) або уряду – пріоритет загальнодержавним інтересам залучення людського капіталу (макрорівень)); *ступенем участі держави* (перевага віддається ринковим силам попиту і пропозиції (неокласичний підхід до міграційної політики), або вищою є роль урядових інституцій (інституційний підхід)). При цьому сучасні міграційні системи трансформуються у напрямі синтезу окремих елементів ключових підходів до міграційного добору, що дозволяє нам стверджувати про існування на сьогодні **трьох ключових систем міграційної політики**: *міграційної системи, орієнтованої на попит; міграційної системи, орієнтованої на пропозицію; синтетичної міграційної системи.*

У більшості випадків національні міграційні політики (насамперед, ті, що користуються імміграційними системами, орієнтованими на попит) вирішують тактичні завдання протидії нелегальній міграції, але вони не здатні забезпечити вектор спрямування міграційних стратегій відповідно до довгострокових інтересів національних економік у глобалізованому світі *. США (на поточному етапі) та більшість країн Європи використовують систему, яка базується на попиті та передбачає у претендента наявність запрошення на роботу для оформлення трудової візи. За такої системи ключовим інструментом регулювання слугують робочі дозволи (англ. work permits).

Системи, орієнтовані на попит, мають такі *три ключові форми прояву* [6] – тестування ринку праці; попередньо обліковані професії; атестація. *Тестування ринку праці* використовується в більшості міграційних систем попиту і вимагає від роботодавця продемонструвати, що пошуки працівника на місцевому (національному) чи регіональному ринках праці були невдалими, а це, у свою чергу, створює підстави для запрошення відповідного іноземного кандидата. Цей процес може варіювати як за інтенсивністю, так і за кількістю бюрократичних процедур, але, як правило, передбачає надання роботодавцем доказів того, що він шукав кандидата, працюючи з державними службами працевлаштування, а також шляхом розміщення оголошень у відповідних газетах, журналах і/або на веб-сайтах пошуку роботи і не знайшов потрібних кандидатів. Характеристики тестів ринків праці варіюють у різних країнах. Роботодавець зобов'язаний довести відсутність місцевих працівників з кваліфікацією, яка відповідає його потребам, а іммігрантам пропонується конкурентоспроможна заробітна плата. В окремих країнах (таких, як Австрія, Чехія, Німеччина, Італія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Португалія, Іспанія, Швеція, а також Республіка Корея) роботодавці повинні використовувати державні служби зайнятості для інформування про відкриття вакансій [7].

Другим варіантом міграційних систем попиту виступає *попередня сертифікація* (яка використовується у НАФТА для 65 професій, що обумовлені договором і вимагають вищої освіти) професій, визначених роботодавцями, яким

* Governance of international migration: mechanisms, processes and institutions / Global Commission on International Migration. – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://iom.ch/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TS8b.pdf.

надається право на селекцію іноземних працівників. Окремим підвидом такого підходу може бути створення переліку дефіцитних професій, яке дозволяє роботодавцям ефективно здійснювати пошук працівників тих категорій, які включено до такого переліку, не проходячи при цьому повної процедури добору, передбаченої першим варіантом.

Третій, “атестаційний”, варіант міграційних систем попиту (візи типу H1-B у США, робоча віза в ОАЕ) дозволяє роботодавцям наймати іноземних працівників без тестування ринку праці або інших процедурних перешкод, але відповідно до специфічного переліку умов. Зокрема, роботодавці підписують юридично обов’язкову для виконання декларацію, яка визначає умови зайнятості, а також надає державним органам право проводити аудит зайнятості на підприємстві у період після наймання іноземних працівників.

Врешті-решт, усі три варіанти demand-driven-систем визнають необхідність у забезпеченні специфічних потреб роботодавців, зокрема – для закриття дефіцитних робочих позицій [16] у тих секторах, де відсутня достатня пропозиція відповідної місцевої робочої сили, а попит на ці робочі позиції є досить високим.

Крім того, міграційні системи попиту можуть включати в себе випадок *міжнародних угод*, який передбачає, що уряди підписують угоди, які дозволяють наймати іноземних працівників у певних секторах або працівників певних професій. Окремі з таких угод укладаються на умовах взаємності, інші є односторонніми і відкривають цілі професійні або промислові сектори для працівників іншої країни або декількох країн. Залежно від положень кожної конкретної угоди щодо наймання іноземців вони можуть або бути інструментом міграційної системи попиту, або належати до комбінованих угод.

Окремі країни використовують міграційні системи, які базуються на пропозиції робочої сили і через які добираються мігранти з кваліфікацією, необхідною у цих країнах. Надалі такі мігранти самостійно шукають роботу, що відповідає їхньому кваліфікаційному рівню. Австралія, Нова Зеландія і Канада запровадили міграційні системи балів або моделі прояву заінтересованості у міграції. Двома іншими каналами міграції є отримання студентських віз або внутрішньокорпоративні трансферти *. Основним інструментом такої моделі слугує система балів міграції, яка, у свою чергу, є формою імміграційної селекції, за допомогою якої або дозволяється, або забороняється в’їзд іноземному працівникові до країни, – залежно від того, яку кількість міграційних балів він отримує при тестуванні його людського капіталу. При цьому до вимірюваних індивідуальних характеристик належать вік мігранта, його рівень освіти, професійні навички, досвід роботи, володіння мовами тощо.

Система балів не “зводить” мігрантів з робочими місцями, а зосереджується на доборі мігрантів за цільовими показниками людського капіталу. В основі цих базових систем лежать механізми освіти і набуття навичок. Як правило, при імміграційному доборі співробітники відповідного міграційного органу визначають рівень людського капіталу заявників, спираючись

* Skilled Migration Trends and Policy Evolution: A Multilateral Overview / The National Academies Press. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.nap.edu/read/20145/chapter/4#19>.

на кількість балів, які вони отримують за індивідуальними характеристиками, хоча процес online-подання заяв робить його більш раціональним і менш трудомістким. Заявники, що отримують прохідний бал імміграції, визначений приймаючим урядом, приймаються на тимчасове або постійне проживання.

В основі нарахування міграційних балів лежать дві різні економічні моделі. Одна з них базується на короткострокових потребах у заповненні нестачі певних кваліфікацій на ринку праці, що є характерним для австралійської системи. Інша модель базується на довгострокових потребах, серед яких ключовим є загальний кваліфікаційний рівень мігранта, а не короткострокові неабзбиги у попиті та пропозиції на національному ринку праці.

Д. Пападеметріу [6] виокремлює 12 вагомих компонентів міграційної системи балів у 6 країнах, які її використовують (Сполученому Королівстві, Австралії, Канаді, Новій Зеландії, Данії та Гонконгу). Згрупувавши ці компоненти за пріоритетністю для країни призначення, серед них можна виокремити 4 компоненти першого рівня, на які припадає більша кількість балів і які є визначальними при формуванні вектора міграційної політики приймаючої країни, визначеної крізь призму міграційних інтересів держави. Згруповані нами 6 компонентів другого рівня є підтримуючими і більшою мірою спрямовані на “тонку настройку” міграційної системи з урахуванням національних особливостей ринку праці та динаміки економічного розвитку країни — імпортера робочої сили.

До компонентів **першого рівня** належать освіта; досвід роботи (загальний за спеціальністю або попередній у країні призначення); вік; володіння мовами.

Освіта вимірюється кількістю років навчання або освітнім рівнем. Бали можуть надаватись як за академічну, так і за професійно-технічну освіту або за наявність тренінгів і підвищення кваліфікації.

Загальний досвід роботи, як правило, передбачає нарахування міграційних балів за досвід роботи за основною професією, за якою аплікант бажає працювати. Деякі країни присуджують додаткові бали, якщо такий попередній досвід роботи здобуто у країні призначення.

Міграційна селекція за **віком** є спільною для всіх міграційних систем пропозиції. Більшість балів, які нараховуються апліканту за вік, мають змінну шкалу: чим молодшим є заявник, тим більше балів він отримує.

Усі системи міграційних балів беруть до уваги **володіння мовами**, хоча й роблять це диференційовано, а рівень мовної компетентності, необхідний для отримання балів, залежить від конкретної країни. Для визначення рівня володіння мовами використовуються різні системи оцінки — наприклад, Міжнародна тестова система з вивчення англійської мови (IELTS) або Тест на знання англійської мови як іноземної (TOEFL).

До компонентів **другого рівня** належать список дефіцитних професій; кваліфікаційна характеристика члена подружжя; рівень оплати праці; наявність близьких родичів; територіальні бонуси; інвестиції та (або) зобов'язання щодо створення нових робочих місць.

Додаткові бали можуть бути нараховані потенціальному мігранту за наявності у нього спеціальності, яка входить до *списку дефіцитних професій* або ж до тих секторів, які визначаються приймаючою країною як перспективні з точки зору підвищення конкурентоспроможності країни. Іншим призначенням такого списку може виступати створення “резерву стратегічних навичок”. *Кваліфікаційна характеристика члена подружжя* може стати визначальною в тому випадку, якщо його власних отриманих балів не досить для проходження імміграційного тесту. Нерідко партнери іммігранта-принципала можуть користуватися міграційними характеристиками основного мігранта або отримувати певну кількість балів за перебування у шлюбі з таким заявником.

Попередня *заробітна плата*, отримувана мігрантом до імміграції, використовується як проксі-моделі формування високого людського капіталу (в тому числі і в тих країнах, які не застосовують повноцінних міграційних систем пропозиції), що пов’язано з наявністю істотної кореляції між оплатою праці та кваліфікацією аплікантів. Цей компонент може найбільш ефективно використовуватися для оцінки потенціалу працівників середньої кваліфікації, коли для імміграції розглядаються лише ті претенденти, які отримували не менше від зарплатного мінімуму, встановленого країною призначення. Відносний показник середньої заробітної плати застосовується переважно для визначення відносної якості людського капіталу індивідуального мігранта у рамках певної галузі та не може слугувати інструментом аналізу міжгалузевих зарплатних диспропорцій. Такий компонент не може бути застосований для встановлення кваліфікаційного рівня науковців у країнах, які розвиваються, з огляду на значну недооцінку вартості праці вчених у ряді таких держав (зокрема, і в Україні).

Особливим компонентом міграційної системи є *запрошення на роботу* від місцевого роботодавця. Надання кандидатам (за наявності пропозиції роботи у країні – імпортері робочої сили) характеристик міграційної системи попиту збільшує ймовірність того, що іммігранти відповідатимуть потребам роботодавців, а отже, матимуть кращі результати роботи. *Наявність близьких родичів* потенціально повинна забезпечити новим мігрантам необхідну інформацію про приймаюче суспільство (зокрема, про те, як отримати доступ до ринку праці, та про систему соціального захисту у приймаючому середовищі).

Територіальні бонуси передбачають надання балів тим іммігрантам, які проживають у певній частині країни, що має більшу потребу в роботі іммігрантів. Підвидом цього компонента можуть слугувати територіальні провінційні програми, що дозволяють провінціям добирати своїх власних іммігрантів. Така політика спрямована на розв’язання проблем високолокалізованих демографічних дефіцитів, наслідків низької народжуваності та високої еміграції молодих працівників. *Інвестиції та (або) зобов’язання щодо створення нових робочих місць* з боку потенціального іммігранта дають можливість отримати додаткові бали для тих, хто інвестуватиме кошти у підприємства, які створюють робочі місця, або самостійно відкриватиме бізнес. Такі вимоги встановлюються на високому абсолютному рівні інвестиції та передбачають автоматичну адмісію для відносно незначної кількості іммігрантів.

Істотна частина компонентів другого рівня міграційних систем пропозиції знаходять своє використання у міграційних системах попиту (такі, як встановлення зарплатного мінімуму) або ж є модернізованими інструментами залучення нетрудових мігрантів (наприклад, у випадку з сімейною міграцією). На нашу думку, набуття одним або декількома компонентами другого рівня вагомого значення у міграційній системі балів є достатньою підставою вважати таку систему *синтетичною міграційною моделлю*.

Прохідний бал у міграційній системі є вагомим інструментом балансування міграційних систем пропозиції. Завдяки йому визначаються кількість і якість трудових мігрантів, які залучаються до країни. Цей інструмент може бути розширений за рахунок створення “*банку потенціальних мігрантів*”, куди включаються ті заявники, що отримали показник, який не дозволяє їм іммігрувати при поточному прохідному балі, але є достатньо високим, щоб перейти в режим очікування, з якого вони можуть кваліфікуватися після зниження мінімуму для адмісії.

Міграційні системи, засновані на пропозиції, мають ряд переваг: 1) уряд зберігає інституційний контроль над економічною міграцією, що дозволяє вбудовувати плани з припливу людського капіталу у довгострокову стратегію економічного зростання приймаючої країни; 2) система балів дає можливість формувати стратегічне бачення імміграційного режиму та визначати пріоритетність національних економічних інтересів у сфері міграції шляхом залучення іммігрантів з високою доданою вартістю людського капіталу; 3) передбачено транспарентність, зрозумілість і прогнозованість системи балів для всіх учасників міграційного процесу; 4) систему балів адаптовано як для потенціальних мігрантів, так і для урядів. Корекція вагової частини балів дозволяє коригувати пріоритети залучення працівників при зміні системи міграційних інтересів країни. Для працівників перевага полягає у можливості пріоритетизації певних умінь для отримання максимального результату, достатнього для адмісії.

Тим часом міграційні системи пропозиції, незважаючи на свою в цілому стратегічну перевагу над інерційними за своєю суттю міграційними системами попиту, також не позбавлені недоліків. Ключовим серед них є нездатність задовольнити тактичні потреби роботодавців у працівниках певної кваліфікаційної спрямованості. Іншим недоліком є в окремих випадках нездатність за допомогою кількісних оцінок (таких, як строк навчання, який не враховує цінність навчальної інституції, або набуття “м’яких” умінь — універсальних або функціональних компетенцій) визначити відносну цінність потенціального мігранта. У системах, орієнтованих на пропозицію, цільові обсяги міграції для постійних мігрантів, як правило, є інструментом для запобігання необмеженому припливу мігрантів, які отримують постійне місце проживання після в’їзду до країни. Проте в умовах системи, орієнтованої на попит, цільові показники можуть бути перешкодою для ефективного міграційного менеджменту, оскільки визначені цифри великою мірою залежать від потреби у робочій силі та бажання роботодавців наймати мігрантів для задоволення такого попиту*.

* Recruiting for success. Challenges for Canada’s Labour Migration System / OECD. — 2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oecd.org/els/mig/recruiting-for-success-Canada.pdf>.

Найпоширенішим способом інтеграції міграційних систем виступає підвищення ролі компонентів міграційної системи пропозиції другого рівня, і в першу чергу – пріоритетне врахування наявності у потенціального працівника запрошення на роботу. Така особливість міграційної моделі формує двоетапність адмісії, коли від апліканта вимагається тимчасова віза до подання заявки на постійну імміграцію. В Австралії до 50%, а в Новій Зеландії – 70% перманентних іммігрантів до отримання статусу постійного мігранта уже мали тимчасові візи на перебування у країні [7].

На нашу думку, до *синтетичних міграційних систем* можуть бути віднесені такі моделі регулювання міжнародної міграції, що комбінують підходи міграційних систем пропозиції та міграційних систем попиту. Обов'язковим елементом синтетичної системи має бути використання розвинутої міграційної системи балів як ключового елемента систем пропозиції. При цьому використання систем балів комбінується із залученням одного або декількох елементів систем попиту (переважно використовуються *пропозиція на працевлаштування від місцевого працівника і попереднє тестування ринку праці*).

Синтетичні системи поєднують переваги обох домінуючих на сьогодні систем, дозволяючи ринковим силам (demand-системі) залишатись основою для міграційної селекції, але надаючи уряду (supply-системі) додаткові повноваження з міграційного регулювання. Синтетична модель міграційного регулювання може бути сформована шляхом різних підходів – зокрема, таких:

- надання значної кількості балів мігранту за наявності у нього запрошення на роботу або за введення цього запрошення як передумови для застосування системи балів;
- забезпечення жорсткого передміграційного оцінювання володіння мовами, що дозволяє ефективніше оцінити якісну складову освітніх характеристик мігранта;
- запровадження міграційних програм без залучення жорсткої системи балів, до яких входять ключові елементи системи добору людського капіталу – зокрема, створення кращих умов для переходу із статусу студента у статус працівника;
- розширення можливостей для транзиту від статусу тимчасового працівника до статусу перманентного іммігранта за умови відповідності кожного чітко передбаченим критеріям [15];
- одночасне використання міграційної системи пропозиції для довгострокової та перманентної міграції зі збереженням системи попиту для тимчасової трудової міграції.

Вагомою характеристикою нової, синтетичної, міграційної системи є її гнучкість. Коли в системі існує значна частина аплікантів з пропозиціями на працевлаштування, вона більшою мірою зорієнтована на попит, але, коли їхня кількість зменшується, вона повертається на supply-driven-механізм. При цьому сучасні синтетичні міграційні системи формуються не тільки за рахунок трансферу від supply-систем. На сьогодні ми можемо стверджувати, що вже у короткостроковій перспективі це буде характерним для всього англосаксонського блоку країн. Підтверджується це початком реформування

імміграційної системи США, яке зближить її з Канадською, Австралійсько-Новозеландською і Британською. Хоча запропонований у вересні 2017 р. Акт реформування американської імміграції для сильної зайнятості (RAISE Act) і передбачає скорочення обсягів постійної імміграції за грін-картами, лімітування кількості біженців 50 тисячами осіб і скасування візової лотереї, водночас воно має на меті перехід до міграційної системи балів для добору кваліфікованих працівників. Запропонована система балів вплине і на національну структуру імміграції, трансформуючись у системну ексклюзиву іммігрантів з країн з низьким обсягом людського капіталу, який першочергово оцінюватиметься при імміграції*.

Зокрема, імміграційні бали повинні надаватися залежно від віку (максимально 10 балів для іммігрантів віком від 26 до 30 років), освіти (максимально до 13 балів за наявності вищої освіти у США або звання доктора філософії за STEM-спеціальностями), володіння англійською мовою (з урахуванням тестів IELTS і TOEFL, максимально 12 балів за результат, отриманий у десятому децилі балів), надзвичайних досягнень (25 балів для нобелівських лауреатів, 15 балів за високі спортивні досягнення – такі, як олімпійські медалі), запрошення на роботу (максимально 13 балів при очікуваній заробітній платі потенціального мігранта на рівні 300% медіанного доходу домогосподарства в тому штаті, звідки надходить пропозиція з працевлаштування), здійснених інвестицій у комерційні підприємства (до 12 балів при інвестиції від 1,8 млн. дол. строком від 3 років), належності до преференційних візових категорій (2 бали). Передбачається також встановлення допуску (pass mark) на рівні 30 балів**. Щороку 140 тис. імміграційних віз мають видаватися на основі системи балів, що є порівняним з тим обсягом дозволів, який на сьогодні видається за мотивами працевлаштування у США.

Рішення про формування міграційної системи балів не є кон'юнктурним або суто політично мотивованим: зважаючи на системність внесення таких пропозицій урядом країни (вони вже виносилися на розгляд у формі актів у 2007 і 2013 рр.), можна стверджувати про стратегічне прагнення США до формування синтетичної міграційної моделі***. Але, на відміну від Акта 2013 р., Акт RAISE не містить спеціального шляху для менш кваліфікованих іммігрантів. Менш кваліфіковані іммігранти відіграють фундаментальну роль у “дуальному ринку праці” США, де іммігранти і місцеві жителі нерідко пра-

* Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>; The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>.

** Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>; The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>; Points based Immigration USA Green Card – Full Details- RAISE Act 2017 / RedBus2US. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://redbus2us.com/points-based-immigration-usa-green-card-full-details-raise-act-2017>.

*** Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act / U.S. Congress legislation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/354>.

цюють у різних сегментах ринку праці, які не конкурують. До таких галузей належать сфера харчування, готельне господарство, будівництво, сільське господарство, обслуговування людей похилого віку і промислове виробництво *. Ігноруючи цей факт, Акт RAISE, меритократичний за своєю ключовою метою, може завдати шкоди цим галузям, а також ринку праці США.

Нами було досліджено 16, на нашу думку, ключових регіональних інтеграційних угруповань (до яких залучено 175 країн світу), де ведуться переговори або уже встановлено режими вільного руху осіб. У 2010–2015 рр. на них припадало понад 213 млн. осіб припливу мігрантів (87% загального показника міжнародної міграції). До таких організацій належать Андський спільний ринок (Андський пакт, тобто АНКОМ), Асоціація країн Південно-Східної Азії (АСЕАН), Карибський спільний ринок (КАРІКОМ), Економічне співтовариство країн Центральної Африки (ЕКОЦАС), Економічне співтовариство країн Східної та Південної Африки (КОМЕСА), ЄС, Євразійський економічний союз (ЄАЕС), Економічне співтовариство країн Західної Африки (ЕКОВАС), Рада співробітництва арабських держав Перської затоки (РСАДПЗ), Міжурядовий орган з питань розвитку (ІГАД), Співтовариство розвитку Півдня Африки (САДК), Північноамериканська зона вільної торгівлі (НАФТА), СНД, Асоціація регіонального співробітництва Південної Азії (СААРК), Австралійсько-Новозеландська торгова угода про поглиблення економічних зв'язків (АНЦЕРТА), Об'єднаний ринок країн Південного конуса (МЕРКОСУР).

Шенгенська система в ЄС є найбільшою і найширше використовується для інформаційного обміну з приводу імміграції. Візова інформаційна система є централізованою системою обміну даними про короткострокові візи між країнами-учасницями. Усі консульства шенгенських країн (приблизно 2000 у 2016 р.), а також точки перетину на їх зовнішніх кордонах (відповідно, приблизно 1800) є під'єднаними до цієї системи.

Незважаючи на пріоритетність національного регулювання ринку праці у країнах ЄС, значну кількість регулятивних актів державного рівня було прийнято на виконання спільних рішень ЄС. Зокрема, до таких документів належать Директива щодо єдиного дозволу (2011/98/ЄС), Директива щодо *Блакитної Картки ЄС* (2009/50/ЄС), Дослідницька директива (2005/71/ЄС), Директива щодо санкцій проти роботодавців, які утримують нелегальних працівників з “третіх” країн (2009/52/ЄС) [17]. Директива 2003/109/ЄС встановлює правила визначення довгострокового статусу для громадян “третіх” країн. Важливим документом, який поєднує спільну міграційну політику ЄС з потребами ринку праці, виступає Пакт щодо імміграції та притулку, запропонований у 2008 р. У цьому документі наголошується на важливості організації легальної імміграції відповідно до пріоритетів, потреб і можливостей приймання іммігрантів кожною державою – членом ЄС. Особлива увага приділяється укладанню – як на рівні ЄС, так і на рівні окремих держав – угод з

* The RAISE Act: What Lies Beneath the Proposed Points System? / American Immigration Council. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/raise-act>.

країнами походження і транзитними країнами, що включають положення про можливості легальної міграції, адаптоване до ситуації на ринках праці країн ЄС *.

Ключовими перешкодами для формування спільної міграційної політики ЄС виступають два фактори. По-перше, країни ЄС відстоюють свою прерогативу на визначення кількості та якості трудових мігрантів, яких вони хочуть і можуть допустити до себе. По-друге, цілі та потреби імміграції істотно відрізняються у різних країнах ЄС. Європейська комісія фокусується на зусиллях щодо встановлення мінімальних стандартів і правил адмісії та проживання окремих категорій мігрантів (зокрема, студентів, науковців, висококваліфікованих працівників, сезонних працівників, працівників ТНК). Але такий підхід не забезпечує значного простору для створення спільних інструментів регулювання міграційних процесів на регіональному рівні **.

В останні роки одним з визначальних аспектів стратегії ЄС щодо економічної імміграції виступає фокусування на висококваліфікованій міграції. У жовтні 2007 р. на рівні ЄС було ще раз підтверджено важливість стимулювання появи нових робочих місць, стабільного зростання і вкладу міграції в економічну конкурентоспроможність ЄС. У травні 2015 р., у рамках Європейського Порядку денного міграції, було виокремлено головні елементи пропонуваного пакета, який було запроваджено навесні 2016 р. В основі реформування міграційних підходів лежать зміни до політики *Блакитної Карти*. Незважаючи на позиціювання програми “Блакитна Карта” як провідної ініціативи щодо залучення висококваліфікованих мігрантів, вона не продемонструвала більшої успішності порівняно з національними схемами, а також не спричинила розвитку спільної міграційної політики ЄС щодо залучення високоякісної робочої сили ***.

Хоча Блакитна Карта і залишається на порядку денному міграційної політики ЄС, все ж Європейською комісією пропонується інновативна ідея розробки на рівні ЄС системи *Вираження інтересу (EOI)*, яка моделює схожу канадську систему Експрес Доступу (Система балів для імміграції). Мета цієї ініціативи полягає у запровадженні всеєвропейського інструменту вирішення спільних проблем європейської економіки, при одночасному збереженні компетенцій держав – членів ЄС щодо регулювання доступу іноземців на національні ринки праці. Фактично EOI не є імміграційною системою, а виступає інструментом управління, який запроваджує дворівневий спосіб добору певних категорій кваліфікованих мігрантів. Метод EOI базується на комбінації критеріїв добору людського капіталу і потреб економіки приймаючої країни. При цьому балансуються тактична потреба в урівноваженні попиту і пропо-

* European Pact on Immigration and Asylum / Council of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>.

** European Agenda on Migration / Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the committee of the regions. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/backgroundinformation/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

*** Там же.

зиції певних кваліфікаційних рівнів з довгостроковими соціоекономічними та демографічними інтересами ЄС*.

Рішення щодо допуску трудових мігрантів з “третьох” країн залишається виключною компетенцією держав – членів ЄС, але необхідно також враховувати специфічні інтереси цієї організації в цілому. Відповідно до програм ЄС на 2014–2020 рр. (таких, як Горизонт 2020 і Еразмус+), до нього слід залучати талановитих іммігрантів. Система ЕОІ замінює метод, який традиційно використовують ключові країни призначення і згідно з яким запрошення отримує той мігрант, який першим подасть заявку [18].

Жодна з регіональних інтеграційних організацій не має повноцінної скоординованої зовнішньої політики щодо трудової міграції, але всі вони мали окремі угоди про міграцію або включили відповідні положення до своїх угод про створення регіональної ЗВТ. На нашу думку, серед ключових РТУ світу більшість користуються міграційними системами, зорієнтованими на попит, хоча до останнього часу АНЦЕРТА і частково об'єднання НАФТА використовували міграційну систему пропозиції. Але останні зміни у міграційній політиці Австралії та Канади (і перспективні зміни – у США) дозволяють говорити про майбутній перехід цих РТУ на синтетичну модель.

Міграційні системи, що базуються на пропозиції робочої сили, використовуються більшою мірою у традиційних країнах імміграції, до яких належать регіон Океанії (у першу чергу в межах Транстасманської міграційної системи у рамках АНЦЕРТА), а також частково об'єднання НАФТА (в першу чергу Канадська міграційна система і у перспективі – США). Згідно з Транстасманською угодою щодо подорожей (ТТТА), ті австралійці та новозеландці, що відповідають поставленим особистісним вимогам і мають задовільний стан здоров'я, володіють правом подорожувати, проживати, а також працювати в обох країнах без обмежень. При цьому в ряді країн supply-driven-системи модернізуються і включають окремі елементи demand-driven-систем, що дозволяє говорити про перспективний перехід до третього рівня – синтетичних міграційних систем.

Північноамериканська міграційна система належить до синтетичних з огляду на різні підходи до міграційної політики у країнах регіону (зокрема, на використання віз типу TN для громадян країн НАФТА), при різних demand-системах у США і supply-системах у Канаді. Незважаючи на їх відмінності у соціальному контексті, а також в інституційному забезпеченні, північноамериканський ринок праці демонструє спільні сильні сторони (в тому числі високий ступінь адаптивності та відносно невисоке безробіття порівняно з іншими розвинутими регіонами світу). Водночас регіональний ринок праці зіштовхується з проблемами довгострокових викликів, вирішення яких передбачає запровадження політики стимулювання вищої інклюзивності ринку праці, яка забезпечить повніше використання і розвиток вмінь працівників, а також ефективніше порівняння попиту і пропозиції на цьому ринку.

Останньою інновацією міграційної системи Канади є запровадження у 2015 р. Експрес Доступу. З початку функціонування цієї нової системи за

* Там же.

попередніми програмами (такими, як FSWP, FSTP, SEC) припинили приймання прямих заявок. Тепер спочатку потенціальний мігрант повинен заповнити online-профіль, де зазначаються рівень володіння англійською або французькою мовами, освітній рівень, професійні вміння, досвід роботи, а також наявність запрошення на роботу від роботодавця, від провінції чи території Канади. Заповнення цього профілю є вираженням заінтересованості в імміграції, а особи, що відповідають вимогам кваліфікованої імміграції, як мінімум, за однією з наведених програм і при цьому мають запрошення на роботу, можуть вступити до Експрес Доступу для кандидатів на міграцію [19].

У банку даних активні кандидати є ранжированими відповідно до балів Розширеної рейтингової системи (CRS), яка застосовується до всіх економічних імміграційних програм і сприяє кандидатам, чиї заявки підтверджені оцінкою впливу на ринок праці провінцій або територій. З 1200 балів, отриманих через CRS, 600 можуть бути отримані завдяки підтримці роботодавців, отже, на сьогодні це найвагоміша частина рейтингової системи. Також кандидати можуть отримати максимум 500 балів за цілий ряд особистісних характеристик, традиційних як для всієї канадської системи балів, так і для інших країн з аналогічними системами (володіння мовами; рівень освіти; вік (найкращі можливості мають потенціальні мігранти віком від 18 до 31 року); досвід роботи в Канаді). Решту 100 балів можуть забезпечити вміння, які можна передати місцевому ринку робочої сили і які принесуть користь для економіки Канади [19]. Не всі пропозиції роботи здатні гарантувати додаткові міграційні бали, оскільки для цього вони повинні супроводжуватися позитивною Оцінкою впливу на ринок праці (LMIA) від урядового відділу Зайнятості та соціального розвитку Канади (ESDC).

На сьогодні тенденції міграційної політики демонструють посилення “синтезації” у міграційних системах попиту з навичками, при співіснуванні елементів політики попиту і пропозиції праці, які намагаються збалансувати суперечливі цілі кількісного виміру міграції та можливості її абсорбції при ефективному працевлаштуванні мігрантів. У таких умовах міграційна політика потребує дефінізації конкретних цілей, які повинні зумовити вибір конкретних механізмів та інструментів імміграційної політики.

Вагомим інструментом визначення ефективності імміграційних процесів є встановлення фіскальної ефективності імміграційних процесів, завдяки чому можна з’ясувати, чи є мігранти нетто-контрибуторами бюджету (через механізм сплати податків у країні) або його нетто-споживачами (через механізм соціальної допомоги у країні). Як демонструють прикладні дослідження у країнах ОЕСР*, постійні та тимчасові кваліфіковані трудові мігранти, а також студенти формують значний позитивний ефект для економіки країни (так звану “премію ВВП”). У свою чергу, міграція за гуманітарними мотивами, а також сімейна міграція справляють серйозний негативний вплив на ВВП приймаючої країни. Структура міграції до країни перебуває у прямій залежності від міграційного регулю-

* Fiscal impact of immigration in OECD countries / International Migration Outlook 2013. – 2013. – Ch. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalmigrationgroup.org/system/files/Liebig_and_Mo_2013.pdf.

вання, а отже, підвищення ефективності міграційної політики (збільшення частки якісного людського капіталу в загальній структурі міграції) має безпосередній вплив на зростання продуктивності праці у приймаючій країні.

Вища ефективність міграційних систем пропозиції порівняно з міграційними системами попиту може бути продемонстрована на прикладі Австралії. Середній вклад мігрантів у чисту міграційну позицію країн ОЕСР становив мінус 222 євро, а аналогічний показник для Австралії – мінус 32 євро *, що вказує на практичну відсутність відмінності між вкладом мігрантів і вкладом місцевих австралійських жителів за 2007–2009 рр. Ефективність міграційної політики Австралії (порівняно з рештою країн ОЕСР) проявляється і в перспективному прогнозі щодо впливу міграції на економіку цієї держави. Нові мігранти, що добираються на основі міграційної системи балів, у наступні 35 років матимуть характеристики, відмінні від тих, які вже існують на території Австралії. У першу чергу, це є відображенням фокусування поточної міграційної політики на освіті та вміннях, що в перспективі повинне забезпечити вагомий позитивний вплив на економіку.

Україна, на поточному історичному етапі після здобуття незалежності, входить до класичних країн – експортерів робочої сили як за відносними, так і за абсолютними показниками. Підтвердженням цьому слугує загальна кількість як постійних, так і тимчасових мігрантів з України. З огляду на це, **Україні в короткостроковій перспективі** доцільно розцінювати ефекти від міграції, насамперед, як країні – донору робочої сили. Проте для нашої держави характерним є негативний демографічний тренд, який вирізняє її серед інших країн походження міграції. Така ситуація формує необхідність уже в найближчому майбутньому готуватися до залучення іноземної робочої сили для забезпечення економічного зростання у випадку, якщо Україні вдасться вийти на показники докризового розвитку. Таким чином, **середньо- та довгостроковим трендом** міграційної політики нашої держави має стати ефективна імміграційна політика (і в тому числі політика реімміграції), яка спочатку доповнюватиме еміграційну політику, а надалі, з розвитком політичних, економічних і демографічних процесів, повинна цілком замінити її.

Незважаючи на зміну потоків трудової міграції у 2014–2017 рр., показники перманентної міграції залишатимуться досить сталими (у 2015 р. понад половину української перманентної міграції припадало на РФ). Водночас у зв'язку з низькими показниками зростання національної економіки – при низькому загальному рівні продуктивності праці, який є у 4–5 разів нижчим, ніж у розвинутих країнах (внаслідок чого за кордоном український трудовий мігрант отримує у 4 рази вищу заробітну плату, ніж працівник в Україні), а також при значному дисбалансі заробітків в Україні (їх середня нерівність у 2–3 рази перевищує показники розвинутих країн) – без зміни підходів до політики на національному ринку праці не вдасться переорієнтувати потенціальні потоки емігрантів для його насичення.

В Україні впродовж останніх років вжито цілий ряд формальних заходів щодо розвитку міграційного регулювання. Створено Державну міграційну

* Там же.

службу України (ДМСУ), прийнято Концепцію міграційної політики (2011), в якій уперше задекларовано ряд вагомих кроків щодо покращення менеджменту еміграційних процесів і розвитку взаємозв'язку з діаспорою для стимулювання інвестицій в українську економіку, прийнято Закон України “Про зовнішню трудову міграцію” від 5 листопада 2015 р. № 761-VIII, де, серед іншого, передбачено “створення умов для повернення до України та реінтеграції у суспільство трудових мігрантів”. Але фактично ДМСУ не займається питаннями трудової еміграції, залишаючи відповідні повноваження Міністерству соціальної політики України (яке цим Законом визначено відповідальним за реінтеграцію мігрантів).

Стратегія міграційної політики, затверджена у 2017 р., вказує на необхідність прискорення соціально-економічного розвитку за допомогою ефективної міграційної політики, повернення і реінтеграції українських трудових мігрантів, а також створення умов для тимчасового легального працевлаштування. Тим часом реалізація цього документа повністю залежить від інституційної здатності ДМСУ (яку визначено відповідальною за координацію міграційної політики і розробку плану заходів щодо реалізації Стратегії міграційної політики) його виконати, що неможливо при збереженні нинішньої структури служби.

Необхідними є реформа ДМСУ, з пріоритетним вирішенням проблем трудових емігрантів, чітка координація з Державною прикордонною службою України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством фінансів України, НБУ, Міністерством закордонних справ України. Фактично до початку такої широкомасштабної всеохоплюючої координації діяльності зазначених органів для використання міграційного потенціалу розвитку української економіки ми можемо стверджувати, що на сьогодні ефективної міграційної політики в Україні не існує. На наш погляд, очевидним є формування ієрархічної структури всієї макроекономічної політики України, вершиною (першим рівнем) якої має стати Стратегія економічного розвитку країни, другим рівнем – галузеві та функціональні стратегії (Стратегія міграційної політики, Експортна стратегія, Стратегія залучення грошових переказів та ін.) і третім рівнем – дорожні карти, плани заходів і програми реалізації цих стратегій. Ключовою метою всіх макроекономічних стратегій (і в тому числі міграційної) має бути забезпечення довгострокового інклюзивного зростання з координуючою роллю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Інституційний аспект міграційного регулювання можна забезпечити за рахунок створення Державного агентства закордонної зайнятості (ДАЗЗ) та Інвестиційного банку мігрантів (ІБМ). ДАЗЗ може функціонувати як структурний підрозділ ДМСУ, або на Мінсоцполітики України слід покласти повноваження щодо регулювання порядку наймання українських емігрантів. Одним із структурних підрозділів ДАЗЗ має стати Фонд міграційного розвитку, який покликаний надавати соціальні послуги суб'єктам міжнародного міграційного руху в Україні, а також сприяти ефективному використанню грошових переказів мігрантів для економічного розвитку національної економіки. ІБМ,

створений на основі одного з державних банків, повинен отримати статус спеціалізованого банку без створення функцій, конкурентних решті універсальних державних банків в Україні, з такими ключовими напрямками діяльності, як макроекономічний розвиток, банківські операції, мікрофінансові операції, закордонна кооперація.

Існуюча демографічна ситуація не залишає Україні альтернативи, крім необхідності вироблення стратегічного підходу до державної імміграційної політики, який би спочатку спирався на повернення тимчасових мігрантів, а надалі базувався на залученні іноземців за прикладом міграційних систем попиту і синтетичних міграційних систем. Окрему (і вагому) частину балів при імміграції має забезпечувати етнічне українське походження мігрантів зі значних українських діаспор за кордоном. Акцент саме на трудовій міграції, а не на гуманітарній, вже сьогодні повинен стати ключовим пріоритетом і для ДМСУ.

Висновки

Національний рівень регулювання міжнародної трудової міграції і надалі залишається визначальним, що не дозволяє говорити про сформовану вже тепер міграційну політику регіональних інтеграційних угруповань. Тим часом або за допомогою інструментарію регулювання комунітарного рівня, або шляхом юридично не обов'язкових для виконання переговорів у рамках регіональних консультативних процесів відбувається регіональна координація національної міграційної політики, що є, на нашу думку, значно перспективнішим з точки зору інституційної імплементації рішень міграційного менеджменту, ніж на інституційно неспроможному глобальному рівні.

Регіональна міграційна політика проходить етап свого становлення у ряді регіональних і субрегіональних інтеграційних організацій (таких, як АСЕАН та МЕРКОСУР), або демонструючи істотну динаміку в даному процесі, або, досягнувши найвищого рівня внутрішньорегіональної лібералізації переміщення осіб, перебуває у пошуку оптимальної стратегії комунітарного регулювання трудової міграції з "третіх" країн (ЄС). Крім ЄС, умовно сильною є інтеграція ринку праці в МЕРКОСУР, АСЕАН і НАФТА, які демонструють часткову інтеграцію. Водночас, якщо НАФТА має тривалу історію часткової лібералізації та меншою мірою схильна до подальшої лібералізації на рівні РТУ (за високої динаміки регіональної трансформації національних систем), то АСЕАН характеризується вагомою динамікою як показників регіональної міграції, так і можливостей пошуку оптимальної регіональної стратегії міграційного регулювання.

У синтетичної міграційної політики, яка сформувалася на національному рівні окремих країн (Канади, Австралії, Нової Зеландії, Данії, Гонконгу, Сполученого Королівства), є всі перспективи щодо трансформації у домінуючу регіональну міграційну систему в окремих регіонах світу. Сьогодні синтетичні міграційні системи формуються переважно у країнах традиційної міграції, тобто в регіонах Північної Америки та Океанії. Більшість міграційних політик цих регіонів пройшли стадію чистих supply-driven-систем, крім США, рух яких

до синтетичної моделі здійснюватиметься від системи, заснованої на попиті на робочу силу. З огляду на історичну спільність країн, які входять до регіональних об'єднань НАФТА, АНЦЕРТА і Британської міграційної системи (яка також враховує систему балів і може набрати ще вагомішого значення після BREXIT), на нашу думку, у перспективі зможемо говорити про англосаксонську міжрегіональну модель міграційної системи, що базується на синтетичній міграційній системі.

Певний період до стабілізації ситуації в Україні (як політичної, так і економічної) тимчасова міграція буде альтернативним виходом. Але, щоб короткострокові ефекти еміграції, які все ще залишаються і можуть залишатися надалі, були позитивними, потрібно сформуванню економічний базис для майбутньої реінтеграції і зовнішніх мігрантів, і тимчасових репатріантів (з Півдня і Сходу України). Також необхідно залучити перспективних зовнішніх репатріантів з етнічних українських територій у Російській Федерації, розвинути тісну співпрацю із західною діаспорою українців у регіонах Європи та Америки. Короткостроковими заходами такої політики мають стати створення нових робочих місць, прогресивне подолання соціальної несправедливості, розбудова соціальної економіки, перенесення пріоритетів економічної політики з власників фактора “капіталу” на відновлення балансу у розподілі доходів між капіталом і робочою силою.

Список використаної літератури

1. *Mayda A.M.* International Migration: A Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows // *Journal of Population Economics*. – 2010. – № 23. – Р. 1249–1274.
2. *Duncan N.* Recruiting Global Talent: Policy Success or Failure? / European Consortium for Political Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3af51f57-3379-41f3-b645-f4dafa341e8e.pdf>.
3. *Малиновська О.* Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf.
4. *Філіпенко А.С.* Міжнародні економічні відносини: політика : підруч. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2015. – 431 с.
5. *Куцук П.О., Ковтун О.І., Башнянин Г.І.* Глобальна економіка: принципи становлення, функціонування, регулювання та розвитку : моногр. – Львів : Вид-во Львівської комерційної академії, 2015. – 594 с.
6. *Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H.* Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic-Stream Migration Schemes. – Washington, D.C. : Migration Policy Institute. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.migrationpolicy.org/transatlantic/HybridSystems.pdf.
7. *Chaloff J., Lamaitre G.* Managing Highly-Skilled Labour Migration: A Comparative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD Countries / OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/els/mig/46656535.pdf>.

8. *Коданьоне К.* Миграционная политика как планирование наугад / Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России ; [под ред. Г. Витковской]. – М. : Гендальф, 2002. – С. 8–26.
9. *Методология и методы изучения миграционных процессов ; [под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля].* – М. : Центр миграционных исследований, 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual_on_Migration.pdf.
10. *Відякіна М.М., Стаканов Р.Д.* Трудова міграція з України до ЄС: макроекономічний вимір : моногр. – К. : ДКС центр, 2011. – 198 с.
11. *Sumption M.* Labour immigration after Brexit: questions and trade-offs in designing a work permit system for EU citizens // *Oxford Review of Economic Policy*. – 2007. – Vol. 33. – Iss. 1. – P. 45–53 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx006>.
12. *Papademetriou D.P., Meissner D., Rosenblum M.R.* Aligning Temporary Immigration Visas with US Labor Market Needs: The Case for a New System of Provisional Visas. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.migrationpolicy.org/research/aligning-temporary-immigration-visas-us-labor-market-needs-case-new-system-provisional>.
13. *Meyers E.* International Immigration Policy: A theoretical and Comparative Analysis. – New York : Palgrave Macmillan. – 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.palgrave.com/us/book/9780312231439>.
14. *Donald A.* Immigration points-based systems compared. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29594642>.
15. *Meissner D., Meyers D.W., Papademetriou D.G., Fix M.* Immigration and America's Future: A New Chapter. – Washington, D.C. : Migration Policy Institute, 2006. – P. 35–39.
16. *Richardson S.* What is a skill shortage? – Adelaide, Australia : National Centre for Vocational Education Research. – 2007 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.ncver.edu.au/publications/publications/all-publications/what-is-a-skill-shortage>.
17. *Ukrainian Migration to the European Union : Lessons from Migration Studies ; [Ed. O. Fedyuk, M. Kindler].* – IMISCOE, SpringerOpen, 2016.
18. *Penninx R.* A critical review of theory and practice: the case of Turkey // *The International Migration Review*. – 1982. – Vol. 16. – No. 4. – P. 781–818 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.jstor.org/stable/2546160>.
19. *Desiderio M.V., Hooper K.* The Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? // *Migration Policy Institute*. – 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

References

1. Mayda A.M. International migration: a panel data analysis of the determinants of bilateral flows. *Journal of Population Economics*, 2010, No. 23, pp. 1249–1274.

2. Duncan N. Recruiting global talent: policy success or failure? European Consortium for Political Research, available at: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3af51f57-3379-41f3-b645-f4dafa341e8e.pdf>.
3. Malynovs'ka O. *Migratsiina Polityka Evropeis'koho Soyuzu: Vyklyky ta Uroky dlya Ukrainy* [Migration Policy of the European Union: Challenges and Lessons for Ukraine]. Kyiv, National Institute for Strategic Studies, 2014, available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migr_pol-68f1d.pdf [in Ukrainian].
4. Filipenko A.S. *Mizhnarodni Ekonomichni Vidnosyny: Polityka* [International Economic Relations: Politics]. Kyiv, VPTs "Kyiv University", 2015 [in Ukrainian].
5. Kutsyk P.O., Kovtun O.I., Bashnyanyn G.I. *Global'na Ekonomika: Pryntsyypy Stanovlennya, Funktsionuvannya, Rehulyuvannya ta Rozvytku* [Global Economy: Principles of Formation, Functioning, Regulation and Development]. Lviv, PH of Lviv commercial academy, 2015 [in Ukrainian].
6. Papademetriou D.G., Somerville W., Tanaka H. Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic-Stream Migration Schemes. Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2009, available at: www.migrationpolicy.org/transatlantic/HybridSystems.pdf.
7. Chaloff J., Lamaitre G. Managing highly-skilled labour migration: a comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 79, 2009, available at: <https://www.oecd.org/els/mig/46656535.pdf>.
8. Codagnone C. *Migratsionnaya Politika kak Planirovanie Naugad, v: Immigratsionnaya Politika Zapadnykh Stran: Al'ternativy dlya Rossii* [Migration Policy as Planning at Random, in: Immigration Policy of Western Countries: Alternatives for Russia]. G. Vitkovskaya (Ed.). Moscow, Gendal'f, 2002, pp. 8–26 [in Russian].
9. *Metodologiya i Metody Izucheniya Migratsionnykh Protsesov* [Methodology and Methods for Studying the Migration Processes]. Zh. Zaionchkovskaya, I. Molodikova, V. Mukomel' (Eds.). Moscow, Center for Migration Studies, 2007, available at: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Moscow/pdf/Manual_on_Migration.pdf [in Russian].
10. Vidyakina M.M., Stakanov R.D. *Trudova Migratsiya z Ukrainy do ES: Makroekonomichniy Vymir* [Labour Migration from Ukraine to the EU: a Macroeconomic Dimension]. Kyiv, DKS center, 2011 [in Ukrainian].
11. Sumption M. Labour immigration after Brexit: questions and trade-offs in designing a work permit system for EU citizens. *Oxford Review of Economic Policy*, 2007, Vol. 33, Iss. 1, pp. 45–53, available at: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grx006>.
12. Papademetriou D.P., Meissner D., Rosenblum M.R. Aligning temporary immigration visas with US labor market needs: the case for a new system of provisional visas. 2009, available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/aligning-temporary-immigration-visas-us-labor-market-needs-case-new-system-provisional>.
13. Meyers E. *International Immigration Policy: A theoretical and Comparative Analysis*. New York, Palgrave Macmillan, 2004, available at: <http://www.palgrave.com/us/book/9780312231439>.
14. Donald A. Immigration points-based systems compared. 2016, available at: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29594642>.

15. Meissner D., Meyers D.W., Papademetriou D.G., Fix M. Immigration and America's Future: A New Chapter. Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2006, pp. 35–39.

16. Richardson S. What is a skill shortage? Adelaide, Australia, National Centre for Vocational Education Research, 2007, available at: <https://www.ncver.edu.au/publications/publications/all-publications/what-is-a-skill-shortage>.

17. Ukrainian Migration to the European Union: Lessons from Migration Studies. O. Fedyuk, M. Kindler (Eds.). IMISCOE, SpringerOpen, 2016.

18. Penninx R. A critical review of theory and practice: the case of Turkey. *The International Migration Review*, 1982, Vol. 16, No. 4, pp. 781–818, available at: <https://www.jstor.org/stable/2546160>.

19. Desiderio M.V., Hooper K. The Canadian expression of interest system: a model to manage skilled migration to the European Union? Migration Policy Institute, 2016, available at: <http://www.migrationpolicy.org/research/canadian-expression-interest-system-model-manage-skilled-migration-european-union>.

*Стаття надійшла до редакції 19 січня 2018 р.
The article was received by the Editorial staff on January 19, 2018.*
