

Державне управління

УДК 351.83

Гузь В'ячеслав Валерійович

здобувач

*Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

Гузь Вячеслав Валериевич

соискатель

*Харьковского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

Huz' Vyacheslav

Post-graduate Student of

*Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

**НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МЕТОДОЛОГІЇ МІГРАЦІЙНОГО
УПРАВЛІННЯ
ОСОБЕННОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ
PECULIARITIES OF STATISTICAL ACCOUNTING OF MIGRATORY
PROCESSES**

Анотація. В статті розглянуто основні теорії управління міграційними процесами, такі як теорія раціонального вибору, дискурс-аналіз, плюралістична, неоінституційна теорія визначено їх переваги та недоліки. Доведено, що зробити міграційне управління більш упорядкованим і ефективним в довгостроковій перспективі можливо шляхом багаторівневого співробітництва, побудованого по типу мережі і

пов'язаного загальними цілям.

Ключові слова: міграція, міграційні процеси, міграційне управління, міграційна політика, державне управління.

Аннотація. В статті розглянуті основні теорії управління міграційними процесами, такі як теорія раціонального вибору, дискурс-аналіз, плюралістична, неінституційна теорія визначені їх переваги та недоліки. Доведено, що зробити міграційне управління більш упорядоченим і ефективним в довгостроковій перспективі можливо шляхом багаторівневого співробітництва, побудованого за типом мережі та пов'язаного загальними цілями.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, миграционное управление, миграционная политика, государственное управление.

Summary. The article examines the main theories of migration management, such as rational choice theory, discourse analysis, pluralistic, neoinstitutional theory are defined and their advantages and disadvantages. Proven to make migration management more streamlined and effective in the long term is possible through multi-level collaboration based on the type of network and associated shared goals.

Key words: migration, migration, migration management, migration policy, public administration.

Постановка проблеми. Теорія міграційного управління не випадково стала розвиватися на століття пізніше, ніж теорія міграції, яка була сформульована ще в кінці XIX ст. географом Е. Равенштайном [11]. Така запізнiла поява була пов'язана з поширеною думкою про те, що держави є слухняними провідниками структурних сил, і напрямок міграційної політики держав визначається специфічним місцем країни у системі міжнародних економічних зв'язків. Зокрема, держави, що відчувають нестачу робочої сили,

будуть змушені заохочувати трудову міграцію; держави, що стикаються з високим рівнем безробіття або бідності, навпаки, будуть бачити в еміграції засіб вирішення своїх внутрішньо економічних проблем і т. д. Найважливішим теоретичним нововведенням останньої чверті ХХ ст. стало визнання того, що держави можуть вводити міграційний режим, що суперечить логіці економічних процесів, і що міжнародна міграція має наслідки не тільки для ринку праці або чисельності населення, але і для політичного співтовариства приймаючої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження стосовно методології міграційного управління, розробка підходів, теорій та моделей впливу на міграційні процеси проводилися науковцями, що спеціалізуються на даній тематиці. Серед багатьох дослідників слід відзначити Д. Біго [2], А. Бенлі [1], М. Вейнер [15], В. Гіродон [6], К. Йопке [8], Д. Массей [10], Е. Равенштайн [11], С. Сассен [13], Я. Соисал [12], Д. Трумен [14], Р. Фрімен [4], Д. Холіфілд [7], та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження методології міграційного управління в Україні ще не мають координованого і системного характеру.

Формулювання цілей статті. Ціллю даної статті є дослідження основних напрямів розвитку методології міграційного управління та надання пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як підкреслює провідний американський теоретик в області міграції Д. Массей, що навіть якщо держави сьогодні не можуть повністю контролювати могутні сили, що породжують і підтримують міжнародну міграцію, державні політики мають величезний вплив на визначення обсягу і складу міграційних потоків [1, с. 144]. Аналізуючи різні підходи до вивчення міграції, він зазначив, що серед усіх теорій на диво мало уваги було приділено державам і їх урядам як активним агентам, чия поведінка здатна якщо не контролювати, то

формувати міжнародні руху населення [1, с. 145].

Одним з перших теоретиків державного регулювання міграції був М. Вейнер. Його типологія міграційної політики, запропонована ще в 1985 р., використовується сьогодні. Так, щодо еміграції прийнято розрізняти: політику вільного виїзду; обмежувальну; вибірково заборонну (держава накладає обмеження на виїзд представників певних професій або етнічних груп) і політику заохочення еміграції. Імміграційна політика буває також декількох видів: політика «відкритих дверей» або вільного в'їзду, політика активного залучення мігрантів, селективна (вибіркова) політика, обмежувальна політика або політика нульової міграції [15, с. 442].

З початку 90-х рр. ХХ ст. починають розвиватися специфічні теорії міграційної політики, що досліджують процес прийняття рішень у рамках бюрократичного апарату, а також роль різних груп інтересів у формуванні курсу міграційної політики.

Основою теорії раціонального вибору є запозичене у неокласичної економіки положення про природу людської раціональності, яке на думку прихильників цієї теорії, може служити для пояснення і передбачення людської поведінки в політичній сфері [1, с. 35]. Дана модель спирається переважно на емпіричні методи і передбачає оцінку політики з точки зору її ефективності, тобто використання оптимальних засобів для досягнення наміченої мети.

Відповідно до даної теорії, процес прийняття рішень слід розділити на кілька етапів:

- Емпіричне встановлення сутності проблеми;
- Формулювання цілей і завдань, які призвели б до оптимального рішення;
- Аналіз доступної інформації про методи рішення;
- Оцінка вигод і витрат від того чи іншого рішення;
- Вибір оптимального рішення.

Стосовно до сфери міграційної політики, це передбачає наступний алгоритм дій: 1) одержання точних відомостей про кількість і склад міграційних потоків у відносно тривалій часовій перспективі; 2) об'єктивна оцінка ролі мігрантів в економіці та суспільстві; 3) формулювання цілей міграційної політики, які відповідали б більш широким завданням державного управління у сфері економіки, соціального забезпечення, культури і т. д.; 4) аналіз різних інструментів для досягнення даних цілей з точки зору вигід і витрат, і 5) вибір оптимального рішення. Відповідно, на прийняття рішення щодо курсу міграційної політики впливають такі чинники як: індивідуальний міграційний досвід даної країни, наявність або відсутність надійної і максимально повної статистичної бази, а також сприйняття мігрантів у суспільстві [9, с. 948]. Міграційний досвід відображає особливості міграційної ситуації в країні (тривалість міграції, загальне число іммігрантів, їх статус у суспільстві та роль в економіці країни тощо). Статистична база допомагає сформулювати уявлення про цю ситуацію і відбиває зміни, що відбуваються в міграційній ситуації під впливом політичних заходів. В сукупності, міграційний досвід і статистична база формують сприйняття мігрантів з боку суспільства і осіб, що приймають рішення.

Плюралістична теорія міграційної політики виникла на основі теорії груп інтересів, розробленою американськими вченими А. Бентлі і Д. Труменом на початку ХХ ст. і отримала широке визнання в політології. Прихильники плюралістичної теорії розглядають суспільство як сукупність різних груп інтересів, які конкурують один з одним за розподіл ресурсів. На їх переконання, уряд виступає в якості врівноважує елемента інтересів різних груп і проводить ту політику, яка влаштовує найбільш впливових гравців [1; 14].

У сфері міграційного аналізу представником цієї теорії є Р. Фрімен. Проаналізувавши великі емпіричні дані про те, як суспільство в США, Канаді, Австралії та дванадцяти країнах ЄС на початку 90-х рр. ХХ ст.

ставилося до питань імміграції, Р. Фрімен виявив розбіжність між офіційно проголошеною політикою і думкою більшості населення. У всіх досліджуваних країнах населення виступало проти збільшення рівня імміграції, а в деяких країнах спостерігалася значна підтримка на користь скорочення її рівня. Незважаючи на подібні настрої, у західних країнах зниження імміграції не спостерігалось, навпаки, протягом тридцяти років уряд проводив досить ліберальну політику [4, с. 228].

Представників неінституціоналізму в міграційних дослідженнях можна розділити на дві групи: тих, хто вивчає роль внутрішньодержавних інститутів у формуванні міграційної політики (К. Йопке, В. Гіродон, Д. Холіфілд) і тих, хто підкреслює роль міжнародних інститутів і права (Я. Сойсал, С. Сассен). Відмінність між ними не настільки принципова, так як прихильники першого підходу визнають, що багато в чому розвиток національного права і законодавства в галузі міграції проходить під впливом міжнародних норм, а прихильники другого підходу вважають, що міжнародні норми можуть втілюватися тільки за допомогою держав та їх інститутів.

Д. Холіфілд відомий як автор тези про «ліберальний парадокс» в управлінні міграціями. Уряди багатьох країн, стверджує він, продовжують ставитися до трудової міграції як до процесу управління економічними благами, тобто цілком контрольованому і оборотного процесу, в той час як трудові мігранти мають найважливішу особливість, що не дозволяє державі розпоряджатися ними на свій розсуд, а саме: цілим комплексом цивільних, політичних і соціальних прав. Ліберальний парадокс полягає в наступному: чим сильніше зміцнюються ліберальні інститути і закони в розвинених країнах, тим меншими можливостями володіють держави у сфері міграційного управління [7, с. 35].

На доказ своєї тези він наводить результати дослідження імміграційної політики США з 1890 по 1996 рр., яке показало, що приблизно до 60-х рр. ХХ

ст. вплив ділових кіл на формування політики був сильним, і потоки мігрантів збільшувалися або зменшувалися в залежності від економічних циклів. Однак після прийняття Закону про громадянські права 1964 р. логіка формування потоків вже не співпадала з економічними умовами, мабуть, із-за зниження впливу груп інтересів на процес прийняття рішень. Таким чином, наголошує Д. Холіфілд, політику в західних демократіях неможливо пояснити силою впливу тих чи інших груп, важливо брати до уваги зміни у правовому та інституційному оточенні [7, с. 38].

В. Гіродон і К. Йопке визнають фундаментальну роль прав поряд з Д. Холіфілдом, проте, не згодні з його ідеєю держави як монолітного актора. На їх думку, необхідно проводити розходження між законодавчою, виконавчою і судовою системою і визнавати наявність безлічі інших акторів – від корпоративних до громадських. Зокрема, вони підкреслюють роль принципів поділу влади і судової незалежності у дотриманні універсальних прав людини, порушення яких призвело б до зниження легітимності державного управління.

В. Гіродон звертає увагу на те, як судова та соціальна бюрократія розширила права не громадянам через дискримінаційну «логіку» закону і принципи держави загального благоденства. Крім нормативної та професійної етики, яка вимагає недискримінаційного застосування закону, бюрократія мотивована інтересами адміністративної ефективності бюрократії роблять операції стандартними, а суди прагнуть до послідовності у застосуванні правових принципів [6, с. 65].

На думку К. Йопке, самообмеження особливо розвинене в країнах з писаними конституціями, де незалежні суди контролюють виконавчу владу шляхом перегляду їх постанов. У Великобританії, де немає писаної конституції та обмеження державних повноважень мінімально, політика імміграційного контролю найбільш ефективна. Німеччина, навпаки, є прикладом найбільш радикального самообмеження суверенітету. Закон про

іноземців 1965 р. дав виконавчій владі практично повну свободу дій у видачі дозволу на проживання трудящим-мігрантам, не називаючи, проте, найважливіший аспект сімейного возз'єднання. У відсутність фіксованих норм регулювати статус мігрантів та їх родин стали адміністративні і конституційні суди. Посилаючись на перелік прав людини Конституції, Конституційний суд постановив, що, по-перше, виконавча влада не може депортувати іноземців за своєю волею, так як у них є «право на свободу», захищені в Конституції України; по-друге, що попередня рутинна практика видачі тимчасових дозволів на проживання створила конституційно обґрунтований інтерес з боку іноземців в постійному проживанні; і по-третє, що відповідно до Конституції України іноземці мають (умовні) права на сімейне возз'єднання. На думку К. Йоппке, суть цього прикладу очевидна всупереч офіційній політиці про те, що Німеччина не є країною імміграції, вона стала країною імміграції виключно з причини влади її конституційного суду [8, с. 48].

На відміну від В. Гиродон і К. Йоппке, ряд дослідників підкреслюють роль міжнародних норм та інститутів в управлінні міграційними потоками. Зокрема, Я. Сойсал протиставила зміцнення міжнародного режиму прав людини здатності держави здійснювати незалежну політику щодо міграції. На її думку, наслідком легітимації прав людини в міжнародному дискурсі після Другої світової війни стало розведення понять «права» та «ідентичності», що становили раніше єдине поняття національного громадянства [12, с. 35]. Відтепер правовий компонент громадянства став осмислюватися в універсальних категоріях, не прив'язаних до конкретної національності (наприклад, права турків у Німеччині перестали залежати від їхньої національності), в той час як компонент ідентичності громадянства залишився прив'язаним до території. Таким чином, через міжнародні кодекси, конвенції та закони про права людини, транснаціональне співтовариство наділило індивіда правами незалежно від громадянства в

національній державі.

С. Сассен у своїх роботах більш широко аналізує вплив міжнародних процесів на державну міграційну політику, пов'язуючи їх із загальною трансформацією державного суверенітету і характеру міждержавних зв'язків в умовах глобалізації [13, с. 35]. Першорядне значення, на її думку, для державного суверенітету мають процеси економічної дерегуляції, тобто зниження ролі держави в управлінні транснаціональними економічними процесами, які змушують держави міняти принципи регулювання своїх кордонів, держави виявили, що складно підтримувати різні режими для імміграційних потоків з однієї сторони та потоків товарів, послуг та інформації, з іншого. Особливо це очевидно у рамках складаються єдиних ринків та регіональних торгових блоків. С. Сассен також підкреслює, що суверенітет держави обмежується міжнародним правовим режимом, що значно розширив права мігрантів і членів їх сімей за останні три десятиліття всупереч вузьконаціональних інтересів [13, с. 37].

Окремий напрямок в дослідженнях міграційного управління становить аналіз дискурсу міграційної політики. На думку дослідників даного напрямку, в основі будь-якої політики, в тому числі міграційної, лежить певний дискурс (система соціально обумовлених значень та уявлень), який засвоюється акторами без їх бажання або відома. Завданням дискурс-аналітиків є розуміння того, яким чином створюються і підтримуються системи базових значень, і чиїм інтересам вони служать [5, с. 61].

У сфері міграційної політики дискурс-аналітики займаються, в основному, деконструюванням процесу «сек'юритизації» міграції – подання міграції у вигляді проблеми безпеки за рахунок її прив'язки до проблем злочинності та тероризму. Державні чиновники і експерти безпеки не виявляють об'єктивно існуючу загрозу, а конструюють її за допомогою мови і дискурсу, вбачаючи в «нагнітанні страхів» з приводу міграції ефективний інструмент придушення активності громадянського суспільства та посилення

власних повноважень. Питання, що отримало статус «ризик/загрози безпеки», вимагає іншого ставлення, ніж питання, сформульоване в термінах добробуту або прав людини; зважаючи на свою «надзвичайну важливість», він виводиться з поля зору в область більш технократичної політики, де рішення приймають експерти і люди, наділені владою.

Як вважає Д. Біго, виникнення такого дискурсу є наслідком зниження здатності сучасних держав управляти своїми кордонами і населенням в умовах глобалізації. Міф контролю кордонів повинен продовжувати своє існування, щоб підтримувати національну ідентичність і легітимність державної влади [2, с. 31]. Коли фізичні кордони втрачають свої функції відмежування однієї політичної спільноти від іншої, в хід пускаються «символічні» межі, що відокремлюють «своїх» від «чужих» – громадян від мігрантів. Сек'юритизація міграції, в кінцевому підсумку, не тільки виправдовує встановлення дискримінаційного режиму щодо мігрантів, але і придушення прав та свобод громадян під приводом протидії неіснуючої загрози.

Ще однією мішенню дискурс-аналітиків є утилітарний підхід держав до імміграції та нехтування її правовим виміром на користь «національних інтересів», що визначаються в термінах економічного добробуту.

Таким чином, прихильники дискурсивного підходу виступають здебільшого як критики влади і захисники універсальних прав людини, звертаючи увагу на спотворення і владні зловживання в процесі управління міграцією – технократичність прийнятих рішень, недотримання прав людини і виключає характер міграційної та інтеграційної політики.

Теорія багаторівневого управління міграцією. Теорія раціонального вибору, дискурс-аналіз, плюралістична та неінституціональна теорії дозволили значно просунутися в розумінні процесів міграційного управління. Проте, загальним для них недоліком є фокус на державний рівень управління міграцією. Якщо раніше у будь-яких дискусіях про міграційну

політику точкою відліку і основним стрижнем була держава; то сьогодні державно-центричний підхід не здатний забезпечити адекватні аналітичні рамки для існуючої системи владних відносин і служити ефективним керівництвом для осіб, що приймають рішення.

Вихідною посилкою нового підходу має стати розуміння того, що регулювання міграції піддається подвійному виклику в умовах глобалізації. З одного боку, держави стикаються з кількісними і якісними змінами в природі міграційних потоків. З іншого боку, трансформується природа самих політичних процесів: відбувається ослаблення державного суверенітету і виникають нові джерела влади в особі недержавних акторів.

Як впливає із запропонованої нами міждисциплінарної моделі міграції, структурні фактори необхідно доповнювати як мінімум чотирма групами факторів, які стримують і формують напрям міграції: 1) канали інформації, що дозволяють потенційним мігрантам оцінити вигоди та витрати від міграції; 2) соціальні зв'язки між мігрантами і спільнотами в країні походження і перебування, що знижують ризики від переміщення; 3) психологічні установки індивідів (потреба у виживанні, безпеці, самореалізації, соціальній інтеграції) в залежності від їх вікових, статевих, культурних, професійних та інших особливостей; 4) інституціональні регулятори у вигляді міграційної політики посилюючих і приймаючих держав. У цьому зв'язку слід зазначити, що процеси глобалізації вплинули на всі групи факторів, змінивши як структурні умови, так і швидкість поширення інформації, силу зв'язків співвітчизників поперек кордонів, потребу індивідів у підвищенні життєвих стандартів та ін.

Дані тенденції роблять неадекватними існуючі теорії міграційного управління, теорія раціонального вибору, плюралістична теорія, неоінституціональна теорія і дискурс-аналіз. Дані теорії являють собою важливу методологічну основу для осмислення окремих аспектів міграційного управління, таких як раціоналізація процесу прийняття рішень;

наявність різних груп інтересів і форм тиску на осіб, що приймають рішення; роль політичних інститутів в управлінні і необхідність критичного аналізу дискурсу міграційної політики. Тим не менш, на нашу думку, їх загальним недоліком є акцент на державних аспектах управління.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Таким чином на нашу думку, необхідний концептуальний зсув у вивченні проблем міграційного управління, щонайменше, в трьох напрямках. По-перше, слід враховувати не тільки зміни в природі міграції, але й мінливу роль держав в міграційному управлінні: в умовах глобалізації відбулося значне розширення числа політичних акторів, в той час як самі процеси управління піддалися децентралізації і детериторіалізації. Держави втрачають свою ефективність перед обличчям зростаючих міграційних потоків, передаючи частину своїх функцій в руки недержавних акторів: транснаціональних корпорацій, регіональних і міжнародних організацій, правозахисних рухів, університетів, діаспор і т. д.

По-друге, слід розширити погляд на порядок міграційного управління і визнати, що управління міграцією не зводиться до міграційного обліку і контролю прикордонного перетину. Воно здійснюється у безлічі взаємопересічних просторів (соціальному, культурному, економічному, релігійному, інформаційному) і повинно бути тісно узгоджено з політикою у сфері безпеки, ринку праці, культури, освіти, охорони здоров'я і т. д.

Нарешті, в умовах глобалізації і безпрецедентної інтенсифікації міграційних потоків, регулювання міграції стає глобальною проблемою, яка не може вирішуватися на рівні окремих держав і потребує координації зусиль всіх задіяних акторів, включаючи приймаючі і посилюючі держави, багатосторонні інститути та мігрантів. Саме це багаторівневе співробітництво, побудоване по типу мережі і пов'язане загальними цілями, покликане зробити міграційне управління більш упорядкованим і ефективним в довгостроковій перспективі.

Література

1. Bently A. Process of Government / A. Bently. – Chicago: University of Chicago Press in., 1908. – 501 p.
2. Bigo D. Polices en réseaux: l'expérience européenne / D. Bigo. – Paris : Presses de Sciences Po, 1996. –342 p.
3. Downs A. An economic theory of democracy / A. Downs. – New York, NY: Harper & Row, 1957. – 159 p.
4. Freeman G. National models, policy types and the politics of immigration in liberal democracies / G. Freeman // West European Politics. – 2006. – Vol. 29. – P. 227-247.
5. Fischer F. Refraining Public Policy Discursive Politics and Deliberative Practices / F. Fischer. – Oxford : Oxford University Press, 2003. –154 p.
6. Guiraudon V. Controlling a New Migration World / V. Guiraudon; [Ed. by V. Guiraudon and C. Joppke]. – London : Routledge, 2002. – 358 p.
7. Hollifield J. The Politics of International Migration: How Can we "Bring the State Back In?" in Migration Theory: Talking Across Disciplines / J. Hollifield; [Ed. by C. B. Brettell. and J. F. Hollifield]. – New York and London: Routledge, 2000. – 347 p.
8. Joppke C. Immigration challenges the nation-state. Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States / C. Joppke; [ed.by Ch. Joppke]. – NY. Oxford University Press, 1998. – 294 p.
9. Kritz M. International Migration Policy: Conceptual problems / M. Kritz // International Migration Review. – 1987. – Vol.21, N.4. – P. 947-964.
10. Massey D. A Synthetic theory of international migration / D. Massey // World in the mirror of international migration. – 2002. – № 10. – P. 143–153.
11. Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration / E. Ravenstein // The Geographical Magazine. – 1876. – № 3. – P. 173–233.
12. Soysal Y. Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe / Y. Soysal. – Chicago : University of Chicago Press, 1994. – 247 p.

13. Sassen S. *Guests and Aliens* / S. Sassen. – New York: The New Press, 1999, pp. 150-157.
14. Truman D.B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* / D.B. Truman. – NY.: Knopf, 1971. – 544 p.
15. Weiner M. *On International Migration and International Relations* / M. Weiner // *Population and Development Review*. – 1985. – № 11. – P. 441–455.