

*Э.Т. Рахманов,
Бишкек гуманитардык университети*

ЭМГЕК МИГРАЦИЯСЫН БАШКАРУУНУН КОНЦЕПТУАЛДЫК НЕГИЗДЕРИ ЖАНА АЛАРДЫ КОЛДОНУУНУН ЕВРОПАЛЫК ТАЖРЫЙБАСЫ

Эмгек миграциясын коомдук-саясий кубулуш катары жөнгө салуу социалдык башкаруунун алкагында ишке ашары түшүнүктүү. Классикалык менеджменттин чечмелөөсүнө ылайык башкаруу – бул алдыга койгон максатка жетүү үчүн зарыл болгон пландоо, уюштуруу, мотивдештирүү жана көзөмөлдөө процесси. Ал эми системалык анализ жүргүзүүдө ал (башкаруу) ырааттуу чечимди иштеп чыгуу жана аны координациялап, көзөмөлгө алуу менен ишке ашыруу болуп саналат. Кибернетикада башкаруу – бул кандайдыр объектиге максаттуу таасир берүү менен аны керектүү абалга жеткирүү. Укуктаанууда башкаруу – бул мыйзамдар аркылуу мамлекеттик укукту жөнгө салуу болуп эсептелсе, саясаттанууда ал жарандарды, мамлекетти башкаруунун искусствосу катары түшүндүрүлөт.

Башкарууну илимий чечмелөөнүн негиздөөчүлөрүнүн бири – Ф.Тейлор – башкаруу – бул белгилүү бир мыйзамдар, эрежелер жана принциптерге негизделген чыныгы илим деп эсептейт. Ошондой эле П. Дракер, А. Файоль, И.М. Слепенков, Ю.П. Аверин, В.Н. Иванов, В.И. Куценко, В.И. Франчук ж.б. окумуштуулар башкарууну ар кандай чечмелешет. Мисалы, Питер Дракер башкаруу – бул “уюмдашпаган топту натыйжалуу, максатка ылайыктуу топко айландыруунун жолу”, - деп санайт [1, 42]. Менеджменттин негиздөөчүлөрүнүн бири Анри Файоль башкарууну классификациялап, анын төмөнкү беш белгилерин көрсөткөн: алдын-ала көрө билүү жана пландоо, уюштуруу, урунуу (распорядительство), бир-бирине кыйыштыруу (координация) жана көзөмөл [7].

И.М. Слепенков жана Ю.П. Аверин боюнча, социалдык башкаруу – бул “коомго, анын ар башка бөлүктөрүнө таасир берүү максатында аларды иретке салуу, сапаттык спецификациясын сактоо, өркүндөтүү жана өнүктүрүү” [4, 17].

В.Н. Иванов башкарууну “системанын максаттарына жетүүнү уюштурууну гана эмес, анын бүтүндүгүн камсыз кыла турган каражаттарды иштеп чыга турган профессионалдык ишмердүүлүк”, - деп санаса [2, 15], В.И. Куценко башкаруу – бул “бышып жетип калган проблемаларды андай жана чече билүүнү камтыган процесс” деп толуктайт [5, 27].

Башкаруу феноменин иликтеген белгилүү адистердин бири В.И. Франчук аны мындай деп аныктайт: “... башкаруу – бул адамдарды жалпы кызыкчылыктарга өз эрки менен же эрксиз түрдө баш ийдирүүгө багытталган жана социалдык уюмдардын жашоосу менен оор социалдык проблемаларды чечүүнү камсыз кылган ишкердиктин татаал түрү” [8].

Жогоруда кыскача белгиленген аныктамалардын концептуалдык маани-мазмунун жалпылоо учурунда эмгек миграциясын ырааттуу жөнгө салууну камсыз кылуу үчүн төмөнкү илимий-теория-

лык жагдайларды эске алуу зарыл:

- эмгек миграциясын жөндөөгө түздөн-түз тиешеси бар башкаруунун универсалдуулугун;
- эмгек миграциясы татаал уюмдашкан же уюмдашпаган социомаданий кубулуш (социалдык-биологиялык система) экендигин;
- аны алдын-ала көрө билүүнү, актуалдуу коомдук-маданий проблема иретинде кароону жана кантип, кандай жолдор менен сапаттуу уюштурууну;
- керектүү саясий-укуктук жана социомаданий нормаларды иштеп чыгууну;
- себептерин, социалдык-саясий мотивдерин андоону;
- анын уюмдашпаган түрлөрүн уюмдашкан, максаттуу, натыйжалуу түрлөрүнө айландырууну камсыз кыла турган жолдорду, социалдык-саясий ыкмаларды иштеп чыгууну.

Мындан тышкары көпчүлүк изилдөөчүлөр таасын белгилешкендей, эмгек миграциясы коомдук-саясий кубулуш катарында өзүнүн (негизинен экономикалык) керектөөсүн (муктаждыгын) туя билип, жер-конуш которуу аркылуу канагаттандыра ала турган социалдык бүтүндүк болуп эсептелет. Иммигранттардын керектөөсү же болбосо кандайдыр тиричилик үчүн зарыл нерсеге муктаждыгы (же ал нерсенин жетишсиздиги) эмгек миграциясынын кыймылдаткыч күчү болуп эсептелет. Аталган факторлорду эске алуу менен эмгек миграциясын илимий негизде башкара билүүгө жетишүүгө болот.

Жогоруда белгиленген илимий жагдайлардын айрымдары кандай колдонулуп жаткандыгына назар салуу максатында миграция процесстерин, анын ичинде эмгек миграциясын башкаруунун, жөндөөнүн еврокошундук тажрыйбасына токтололу. Анткени, бул багыттагы Еврокошундун тажрыйбасы Еврокошундун курамына кирбеген башка өлкөлөр да пайдалана тургандай практикалык жагынан зарыл концептуалдык көрсөтмөлөрдү камтып турат.

Европалык интеграция “товарлардын жүрүү эркиндиги”, “тейлөө кызматтарынын (услуги) жүрүү эркиндиги”, “капиталдын жүрүү эркиндиги” жана “калктын эркин жер которуусу” (бир мамлекеттен экинчи бир мамлекетке тоскоолдуксуз өтүшү) сыяктуу эркиндиктерди туюндурган “төрт эркиндик” деп аталган жобого негизделген. Европанын интеграциялык активдүүлүгүн камсыз кылган мындай концептуалдык мамиле миграциялык маселелердин позитивдүү чечилишине таасирдүү өбөлгө түздү. Ал эми миграциялык процесстер интеграциялык процесстердин кыймылдаткыч күчүнө айланды. Албетте, мындай оң маанидеги натыйжалар тез эле калыптанган жок, тактап айтканда, Европалык миграциялык кырдаалдын оңолушуна көптөгөн келишимдер, иш-чаралар шарт түздү, атап айтсак:

– Европадагы кээ бир мамлекеттердин өз ара миграциялык мамилелерин жөндөгөн Рим келишими (1957-ж.).

– Европалык он эки мамлекеттин экономикалык жактан биригиши (1957-жылы Европалык экономикалык бириктештиктин түзүлүшү).

– ЕЭБтин алкагындагы Бажы бирикмесинин толук калыптанышы (1968-ж.).

– Өткөн кылымдын жетимишинчи жылдарынан баштап ЕЭБке кирбеген өлкөлөрдөн келген иммигранттардын агымын жөндөөгө багытталган иш-чаралар.

– Европалык Комиссия тарабынан Европанын жалпы миграциялык саясатын негиздеген көрсөтмөлөрдүн иштелип чыгышы (1985-ж.).

– Еврокошун жөнүндөгү Маастрихт (Голландия) келишими кабыл алынып (1992-ж.), анын күчүнө кириши (1993-ж.). Аталган Маастрихт келишиминин өзгөчө жагдайларынын бири, ал эмгек базары чөйрөсүндөгү тоскоолдуктардан арылууну жөндөөгө багытталган. Ушул келишимдин 8-беренесинин биринчи пунктунда Кошундун жараны боюнча маселе каралган, б.а. Еврокошунга кошулган мамлекеттердин жараны бир эле мезгилде Кошундун да жараны боло тургандыгы белгиленген. Бирок бул келишимде мигранттардын квотасын аныктоо, визалардын берилиши ж.б. ушул сыяктуу маселелер ар бир мамлекеттин өз кароосуна калтырылган. Мындан тышкары, үчүнчү өлкөлөрдөн келген иммигранттардын макамы дааналанган эмес, ички миграцияны жөндөө, башкаруу тышкы миграцияга карата катаал мамиле менен коштолгон.

– 1985-жылы беш мамлекеттин ортосунда паспорттук көзөмөлдөөнү жоюу багытында кабыл алынган, 1995-ж. Шенген зонасын куруу максатында өзгөртүлүп, бүт европалык мааниге ээ болгон Шенген келишими.

– Шенген келишимин Шенген мыйзамына алмаштырган жана Тампере жобосун кабыл алган Амстердам келишими (1999-ж.). “Тампере жобосу” иммиграциялык саясат чөйрөсүндөгү көптөгөн маселелерди, атап айтканда, иммигранттардын эмгек базарына кирүү укугу, аларды социалдык жактан камсыздоонун чараларын көрүү, легалсыз иммигранттарды мамлекеттен айдап жиберүү ж.б. ушул сыяктуу маселелердичечүү багытындагы улуттук мыйзамдардын жакындашына олуттуу таасирин тийгизди. Бирок, ага карабастан, легалдуу иммиграцияны башкаруу тармагы улуттук өкмөттөрдүн өзгөчө карамагында калып калды. Андыктан, ушуга чейин еврокошундук миграциялык саясат чөйрөсүндөгү эң башкы карамакаршылык чечилеэлек.

– 1999–2004-жылдардын аралыгындагы улуттук өкмөттөрдүн ортосундагы өзара аракеттердин системасын жолго коюу максатындагы Еврокомиссия тарабынан көрүлгөн иш-чаралар, маселен, 2001-жылкы иммигранттарды кабыл алуунун негизги шарттарын жана эрежелерин белгилеп, жөнгө салууга багытталган атайын директиваны кабыл алуу жөнүндөгү сунуш. Бул сунуш дүркүрөгөн тартыш-талаштарды жаратып, акырында күн тартибинен алынып салынды.

– 2004-жылы Тышкы иштер жана Юстиция министрлеринин Кеңеши тарабынан иммигранттардын интеграцияланышы боюнча саясаттын жалпы негизги принциптеринин кабыл алынышы. Аталган “Жалпы негизги принциптердин” негизинде мүчө-мамлекеттердин мыйзамдуу өзөктүү коркунучтары менен жалпы Еврокошун үчүн зарыл эрежелерди орнотуу кажеттигинин арасындагы компромисс жатат [3, 42-51].

– 2005-жылы “Иммигранттардын интеграцияланышы чөйрөсүндөгү жалпы саясаттын күн тартиби” деген документтин кабыл алынышы. Жогорку жана бул документтердин негизги кемчилиги – бул алардын жоболорунун сунуш катары эле жазылышы, так эместиги.

– 2007-жылдан баштап, бүгүнкү күнгө чейинки еврокошундук миграциялык саясаттын улуттук институттарды куруу тарабына бурулуп жатканы, мисалы, 2007-ж. иммигранттардын көнүгүшү боюнча улуттук программаларды каржылоо Фонду негизделип, Лиссабон келишими кабыл алынды (күчүнө 2009-ж. кирди). Бул келишим боюнча, миграциялык саясат Кошундун, анын мүчө-мамлекеттеринин биргелешкен компетенцияларынын чөйрөсүнө кирет, жана миграцияга тийиштүү маселелер боюнча добуш берүү квалификациялык көпчүлүк принциби аркылуу өткөрүлөт.

– 2008-жылы “Европа үчүн жалпы иммиграциялык саясат: принциптери, аракеттери жана куралдары” аттуу документ жана “Иммиграция жана башкалка боюнча Европалык пакт” кабыл алынышты. Биринчи документ – Еврокомиссиянын Европарламентке, Экономикалык жана социалдык комитетке, Региондор комитетине жана Еврокошундун Советине кайрылган жана иммигранттардын өлкөгө кирип-чыгуу шарттарын так жана түшүнүктүү кылууну жүзөгө ашыруудагы мүчө-мамлекеттердин иш-аракеттерин жакшыртуу маселелерин камтыган доклады. Экинчи документ биргелешкен иммиграциялык саясатты улантуу менен катар жогорку даражадагы адистерди Европа регионун тартуу аракеттерин жогорулатуу, үй-бүлө иммиграциясынын натыйжалуулугуна көбүрөөк көңүл бөлүү жаналегалсыз иммиграцияны азайтуу сыяктуу маселелерге багытталган.

– 2010-жылы миграция проблемалары улуттук коопсуздук маселелеринин алкагында каралган Еврокошундун ички коопсуздугу боюнча стратегиясы жана Стокгольм программасы (2010-2014) кабыл алынышат.

Жыйынтыктап айтканда, Еврокошундун миграция боюнча тажрыйбасындагы эң бир олуттуу жагдай – бул талдоого алынган маселенин (миграциянын, эмгек миграциясынын) институтталышы. Маастрихт жана Шенген Келишимдери, Амстердам Келишими, Тампере жобосу, Лиссабон Келишими ж.б. институттоо боюнча иш-чаралар Европа кошунунун Жумушчу топторунун, Стратегиялык Комитетинин, Туруктуу өкүлдөр Комитетинин жана ошондой эле Еврокошундун башкаруу пирамидасы болуп эсептелген Тышкы иштер жана Юстиция министрлеринин Кеңешинин түзүлүшүнө алып келди.

Жогоруда белгиленгендей, Европада миграциялык саясаттын негизин улуттук мыйзамдар түзүшөт. Мисал иретинде Францияны алалы. Бул өлкөдө миграциялык саясатты 2007-ж. 20-ноябринда кабыл алынган “Иммиграцияны, интеграцияны жана башкалка берүү жөнүндөгү мыйзам” аныктайт. Аталган мыйзам боюнча, Франциядагы иммиграция үч багытта өнүгөт: үй-бүлөлүк баш кошуу, башкалка берүү жана эмгек миграциясы. Үй-бүлөлүк баш кошууда туугандык байланышты аныктоо үчүн мамлекет эсебинен ДНК анализи өткөрүлөт жана да талапкерден француз тилин белгилүү бир деңгээлде билүүнү талап кылынат. Бирок, адегендеги ДНК анализинин милдеттүүлүгү жөнүндөгү сунуш (“Мариани түзөтүүсү”) чоң талаш-тартыштарга алып келди, натыйжасында бул түзөтүү жокко чыгарылып, ДНК анализи милдеттүү эмес деп табылып, соттун чечими менен гана өткөрүлмөк болуп мыйзамга кирди [6].

2011-жылдын 16-июнинде “Иммиграция, интеграция жана жарандуулук жөнүндөгү мыйзам” кабыл алынды. Бул мыйзамга иммигранттардын легалсыз агымдарына каршы күрөштү күчөтүү туурасындагы жоболор киргизилген.

Ошентип, Франциянын иммиграциялык саясатынын негизги багыттары, бир жагынан, өлкөнүн ички саясий өзгөчөлүктөрүнө байланыштуу болсо, экинчи жагынан, Еврокошундун иммиграциялык саясатынын алкагындагы документтерге, мыйзамдарга таянышат.

Ошентип, эмгек миграциясын башкаруунун практикалык тажрыйбасын Еврокошундун мисалына кайрылып жыйынтыктасак, төмөндөгүдөй ырааттуулук байкалат: адегенде проблеманы кандайдыр натыйжалуу жол менен чечүү тиешелүү

өкмөттүк курамдык бөлүккө тапшырылат; ал аны чечүү үчүн атайын иш-чараларды (программаларды) иштеп чыгат; жаңы бул проблеманы чечүүгө багытталган курамдык бөлүк түзүлөт; жаңы нормативдик актылар киргизилет; ар кандай кооперациялар түзүлүп, жаңы технологиялар жана новациялар иштелип чыгышы мүмкүн. Ошентип, эмгек миграциясы коомдук-саясий проблема иретинде социалдык институттар, социалдык нормалар, комплекстүү программалар, уюмдар аралык кызматташтык, инновациялык ыкмалар аркылуу жөндөлөт.

Адабияттар

1. Дракер П. Рынок: Как выйти в лидеры. Практика и принципы. -М., 1992.
2. Основы социального управления. /Под ред. В.Н. Иванова. -М.: «Высшая школа», 2001.
3. Потемкина О. Иммиграционная политика ЕС: от Амстердама до Лиссабона. //Мировая экономика и международные отношения. – М., №4 2010.
4. Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления.- М.: Высшая школа, 1990.
5. Социальное познание и социальное управление: монография / В.И. Куценко [и др.]; Отв. ред. В.И. Куценко. – Киев, 1979.
6. Терехова А. Формирование иммиграционной политики на примере Европейского Союза и Французской республики. <http://mgs.org.ru>
7. Файоль А. Общее и промышленное управление. – М., 2001.
8. Франчук В.И. Основы общей теории социального управления. / Ин-т организационных систем. – М., 2000.