

УКД 341.1/8+314.74

В. С. Селюков,

А. Г. Вуйма

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ
ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Розглянуто основні нормативно-правові акти ЄС з питань регламентації міграційних процесів. Визначено основні напрямки еволюції міграційної політики ЄС та сформульовано основні принципи, на яких має ґрунтуватися міграційна політика України в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: глобалізація, міграція, іммігранти, міграційна політика, Європейський Союз, євроінтеграція.

Постановка проблеми. Із прийняттям Конституції Україна стала на шлях розбудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави. Вказаний курс можливий за умов реалізації комплексу внутрішньодержавних змін, орієнтування на політику високорозвинених країн світу та взаємодії з ними.

З кінця XIX ст. світ охопив процес глобалізації, що знаходить свій прояв у русі капіталів, товарів, технологій, інформації, міграції населення, сприяє збільшенню інтегрованих утворень, які виступають вже оновленими суб'єктами міжнародного права, і при цьому має велике значення для розвитку будь-якої країни. У процесі глобалізації не складно проаналізувати концепції розвитку провідних країн і на цій основі виробити власну лінію поведінки на міжнародній арені з метою реалізації тих фундаментальних положень, які знайшли своє втілення в Основному Законі України. Верховною Радою України ще з 1993 року підкреслюється, що перспективною метою України є членство в Європейських Співтовариствах, а також західноєвропейських або загальноєвропейських структурах [1, с. 122].

Європейський Союз як унікальна інституційна структура не має жодних аналогів у сфері міжнародних відносин і міжнародного права. Стійкий та гармонійний економічний і соціальний прогрес, утвердження індивідуальності на міжнародній арені, посилення захисту прав та інтересів громадян держав-членів, співпраця у сфері правосуддя та внутрішніх справ, ефективність механізмів та інститутів ЄС – саме так визначені цілі створення ЄС у Преамбулі до Маастрихтського договору [2, с. 278]. Лісабонський договір розширив перелік цінностей і цілей ЄС, внісши до ст. 2 Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) такі положення: «Союз ставить за мету сприяти миру, своїм цінностям і добробуту своїх народів. Союз запропонує своїм громадянам простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, у межах якого забезпечується вільне пересування осіб у взаємозв'язку з відповідними заходами щодо контролю зовнішніх кордонів, надання притулку, імміграції, а також попередження злочинності і боротьби з цим явищем» [3]. Курс розвитку ЄС втілює ідеали, до яких прагне кожен член громадянського суспільства будь-якої країни світу. Вступ до Євросоюзу не лише сприятиме економічному та соціальному розвитку України, а й надасть громадянам України право на вільне пересування й перебування на території будь-якої з держав-членів, а отже і можливість долучитися до європейських цінностей, культури, світогляду тощо. Поряд із позитивними перспективами, які очікують Україну після вступу до Євросоюзу, треба бути готовими зустрітися і з негативними явищами – необхідністю вирішення та протидії транснаціональним проблемам.

У період європейської інтеграції нагальною стала потреба систематичного й комплексного дослідження питань міграції та вироблення

міграційної політики держав. На початок XXI ст., за оцінками експертів ООН, на земній кулі нараховувалося 175 мільйонів переселенців. Щорічно країну проживання змінювали 5 мільйонів осіб, щохвилини 9 мігрантів перетинали державні кордони [4, с. 65]. За офіційними даними, щорічно до Європи в пошуках кращої долі переїжджають до півмільйона представників із бідних країн Азії та Африки [5, с. 122]. Очевидним це стало в умовах формування сучасної глобальної економічної системи, коли посилюється взаємозалежність і взаємозв'язок усіх країн світу. Сучасні світові тенденції засвідчують, що проблеми міграції продовжуватимуть зростати, стаючи одним із найважливіших факторів глобальних змін [6, с. 180].

Міграція не є випадковим і тимчасовим явищем для країн Євро-союзу, оскільки у ст. 18 ДЄС зазначено: «Кожен громадянин Європейського Союзу має право на вільне пересування і перебування на території будь-якої з держав-членів» [2, с. 279], а ст. 61–69 регламентують порядок отримання віз, імміграції та надання притулку особам, які не є громадянами ЄС.

Свобода пересування, гарантована громадянам ЄС, відіграє вирішальну роль у становленні внутрішнього ринку [2, с. 281–282]. Ідея її запровадження сягає ще часів утворення Європейського Співтовариства. Цей принцип було введено для того, щоб відкрити європейські ринки праці для працівників-мігрантів та їх сімей [7, с. 298]. Отже, на початковому етапі її сенс був виключно економічним, а з плином часу це право набуло й соціального значення – його було поширено на всі категорії мігрантів та їх сімей.

Міграції суттєво впливають на внутрішнє та зовнішнє становище держав, тому виникає необхідність дослідити особливості міграційної політики країн Євросоюзу та на цій основі виробити рекомендації щодо вдосконалення міграційної політики України, що є **метою** нашої статті. Перш за все, пропонуємо розглянути фактори, які спонукають громадян до міграції.

Стан дослідження. Сьогодні вивченням різних аспектів міграцій займаються багато вітчизняних і закордонних фахівців. Проблема вдосконалення міграційної політики розглядалася досить докладно у вітчизняній і закордонній літературі й знайшла своє відображення в численних наукових працях. Слід згадати, зокрема, науковий доробок українських науковців, які досліджували і досліджують проблематику регулювання міграційних процесів, О. Власюка, Е. Лібанова, І. Гнибіденко, О. Малиновської, О. Кислициної, О. Пархомчука, С. Пирожкова, М. Романюка, а також іноземних теоретиків, які досліджували проблеми міжнародної міграції, В. Волеса, Д. Дайнена, А. Геддеса та ін. Багато їх досліджень присвячені вивченню правових і політичних аспектів міграційної політики, становленню принципів та правил Шенгенської зони, а також процедурним аспектам регулювання міграцій.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі існує різноманітна класифікація чинників (часто взаємозалежних), під впливом

яких формуються напрямки та масштаби міграційних процесів. Переміщення у просторі відбувається внаслідок дії економічних, соціальних, демографічних, політичних, етнічних, освітніх, морально-психологічних, військових, екологічних та інших факторів, але ці фактори діють одночасно, вони певною мірою взаємозалежні, тому виявити окремі компоненти міграційного процесу, сформовані під впливом одного чи двох факторів, як правило, складно [6, с. 180–181]. О. Ісаєв типологізує переміщення на підставі чотирьох причин, що спонукають людей мігрувати, а саме: релігійні, політичні, кримінальні, економічні [8].

Будь-який міграційний акт відбувається під дією комплексу мотивів, які залежать від суб'єктивних та об'єктивних причин: міграції відбуваються за особистим бажанням – кожен громадянин має право і можливість вибирати для себе місце проживання та праці, тобто задовольняти свої потреби матеріального, професійно-кваліфікаційного й духовного характеру [6, с. 181]. Багато науковців вважають, що основний мотив міграції – економічний (фінансовий) [8]. Ми також дотримуємося подібної думки, тому пропонуємо деталізувати фактори, що сприяють його формуванню. Ними, зокрема, є:

- неналежна забезпеченість сімейного бюджету, пов'язана з несовісчасністю виплат;

- недотримання владою конституційних норм щодо пенсії та соціальних виплат;

- інфляція;

- бюрократичні перепони у здійсненні підприємницької діяльності;

- правовий нігілізм як з боку громадян, так і з боку органів влади;

- високий рівень прихованого й незахищеного безробіття тощо.

Іншими мотивами міграції є:

- родинні зв'язки та їх ускладнення внаслідок посилення вимог візового режиму із сусідніми державами – членами ЄС;

- культурні та етнічні конфлікти;

- відсутність перспектив для особистого та професійного розвитку на території проживання [9, с. 78].

За критерієм причин і цілей виокремлюють такі види міграцій: трудову, економічну, політичну, етнічну, культурну, релігійну, екологічну, туристичну, освітню, сімейну, міграцію через реформи [8].

У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділяли мінімальну увагу, в 1980-ті рр. їх вирішували переважно шляхом неформальних міжкурядових відносин, у 1990-ті вони набувають формалізації і лише після 1999 р. розпочався період розробки і впровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики [10, с. 12].

Пропонуємо визначити та проаналізувати документи, які становлять законодавчу базу та визначають основний курс міграційної політики ЄС.

Одним із перших кроків на шляху вдосконалення механізмів міграційної політики було включення Договором про Європейський

Союз виміру правосуддя та внутрішніх справ до складу інституційних основ європейської інтеграції, адже Євроюст, Європол та інші організації повинні забезпечувати підтримання внутрішньої безпеки Євросоюзу шляхом боротьби зі злочинністю, яка через міграції населення набуває транскордонного характеру. Однак у практичному розумінні цей крок був здійснений лише після підписання Амстердамського договору, який набув чинності у 1999 р. Саме він надав право керівним органам ЄС ухвалювати міграційне законодавство, усувати прогалини в національних законодавствах держав – членів ЄС та визначати головні напрямки міграційної політики в межах Євросоюзу.

Першим спеціальним документом з питань міграційної політики став п'ятирічний план «У напрямку союзу свободи, безпеки і справедливості: наріжні камені Тампере», який регламентував питання співпраці з країнами походження мігрантів, створення спільної європейської системи притулку, справедливого ставлення до громадян третіх країн і менеджменту міграційних потоків. Комунікація Європейської Комісії з міграційної політики, ухвалена у 2000 р., окреслювала контрольований прийом економічних мігрантів, обумовлений складною демографічною та економічною ситуацією в країнах ЄС і пов'язаними з цим проблемами ринку праці [5, с. 124–125].

Отже, на початку ХХІ ст. проблемою, яка потребувала негайного вирішення, була процедура прийняття мігрантів, визначення їх правового статусу та надання певних соціальних гарантій.

У листопаді 2004 р. Радою юстиції та внутрішніх справ ЄС було затверджено базові принципи інтеграції мігрантів, серед яких:

- сприяння динамічному двосторонньому процесу взаємного пристосування мігрантів і жителів держав – членів ЄС;
- виховання поваги мігрантів до основних цінностей ЄС;
- забезпечення зайнятості як ключового складника процесу інтеграції;
- необхідність базового знання мови приймаючого суспільства, його історії та інститутів як передумова інтеграції;
- вирішальне значення освіти для підготовки мігрантів та їх нащадків;
- доступ мігрантів на недискримінаційній і рівній основі до установ, державних і приватних товарів та послуг;
- тісна взаємодія між громадянами держав-членів і мігрантами на основі «загального форуму», міжкультурного діалогу, освіти та інформації;
- співіснування та гарантії захисту різних культур і релігій;
- заохочення участі мігрантів у демократичному процесі й розробці інтеграційної політики та заходів, насамперед на місцевому рівні;
- формування чітких цілей, показників і механізмів оцінки прогресу та коригування дій [5, с. 130].

Слід зауважити, що зазначені фундаментальні положення міграції дають змогу визначити основні ідеали та ідеї, які намагається зберегти самобутня Європа, зокрема забезпечення основних прав людини та комфортної взаємодії всіх членів суспільства на просторах Спільноти, збереження основних цінностей ЄС (мова, історія, культура, релігія), формування ринку праці з компетентних працівників тощо.

У 2005 році у Спільному порядку денному щодо інтеграції, представленому Європейською Комісією, було запропоновано механізми поліпшення процесу інтеграції мігрантів у суспільствах країн-реципієнтів. Упродовж останнього десятиліття в ЄС було ухвалено дві програми, пов'язані з формуванням єдиного європейського простору свободи, безпеки і справедливості. Першу з них – Гаазьку – було ухвалено Європейською Радою в листопаді 2005 року. Необхідно зазначити, що ця програма запропонувала не лише теоретичні розробки, а й фінансові інструменти реалізації поставлених завдань. Головним механізмом її впровадження став схвалений Європейською Комісією у грудні 2005 року План політики щодо легальної міграції. У 2009 році Європейська Рада затвердила нову п'ятирічну (Стокгольмську) програму розвитку ЄС, яка об'єднала в собі два протилежні підходи до явища міграції – традиційний (консервативний) та ліберальний. Перший підхід надавав перевагу обмежувально-репресивним заходам, другий висував на перший план проблему інтеграції та дотримання прав людини. Ця програма визначила спільні принципи у сфері імміграції та притулку на період до 2015 року.

У липні 2011 року в Комунікації Європейської Комісії «Європейський порядок денний щодо інтеграції громадян третіх країн» наголошувалося на недостатньому використанні в ЄС потенціалу міграції. 23 квітня 2012 року Рада ЄС з юстиції та внутрішніх справ схвалила рамковий документ під назвою «План дій ЄС щодо викликів міграції – Стратегічна відповідь», який ознаменував перехід керівних структур ЄС до рішучої та більш узгодженої міграційної політики з питань протидії нелегальній міграції [5, с. 132].

У 2014–2015 рр. загострилася проблема прийому біженців, у тому числі через воєнні дії на території Сирії. Екстрені наради країн ЄС на різних рівнях результатів не приносили. Зустріч європейців із високопоставленими представниками 35 африканських країн завершилася 12 листопада 2015 р. на Мальті практично нічим.

Маршрути біженців різноманітні. Раніше вони йшли через Угорщину, однак влітку 2015 року уряд країни побудував паркан на кордоні з Сербією, а потім і Хорватією. Прем'єр-міністр Орбан піддався за це жорстокій критиці, прикордонний паркан порівнювали із «залізною завісою». Але Орбан був далеко не першим. Уряд Іспанії ще в 1990-ті роки огородив подвійним парканом свої анклавів Сеута й Мелілья в Африці. Спочатку вони були заввишки 3 метри, потім їх наростили до 6. Тим не менш, тисячі мігрантів продовжують спроби

перебратися через них. Болгарія влітку 2015 року перекрила колючим дротом 30-кілометрову ділянку кордону з Туреччиною, Греція ще в 2012 році побудувала подвійний десятикілометровий паркан на кордоні з Туреччиною. 11 листопада 2015 року в Словенії почали перекривати кордон з Хорватією, словенський уряд називає це «тимчасовим заходом» для впорядкування контролю на кордоні.

Міністр фінансів ФРН Вольфганг Шойбле коментує проблему біженців так: «Лавину можна викликати, якщо необережний лижник виїде на схил і трохи потривожить сніг». Для прем'єр-міністра Угорщини «це не криза біженців, це масова міграція». Більше того, він говорить про «вторгнення окупаційної армії» і пояснює: «Ці люди прибувають до нас не із зони боїв, а з таких країн, як Ліван, Йорданія, Туреччина. Там вони були в безпеці. Ці люди прибувають до Європи не в пошуках безпеки, а в пошуках кращого життя». Для Ангели Меркель біженці – жертви, які рятуються від бомб, переслідувань і війни. Обов'язок європейців – забезпечити їм притулок і захист. «Якщо ми тепер почнемо ще й вибачатися за те, що в надзвичайній ситуації привітно посміхаємося, то це не моя країна», – повторює пані канцлер.

На сьогодні проблему цю вирішено таким чином: біженців відправляють у першу країну ЄС, кордон якої вони перетнули. Саме там їх повинні зареєструвати і розглянути їх заяву про надання притулку. Виняток становитиме тільки Греція [11].

Міграційна політика ЄС об'єднує в собі два напрямки: регулювання легальної міграції та нейтралізацію нелегальної. Перший напрямок передбачає визначення нових правових і політичних механізмів внутрішньої міграції в контексті розширення на схід. На сьогодні вироблені правові регулятори внутрішніх міграційних потоків. Що стосується внутрішньої міграції в межах ЄС, то в Брюсселі спрощують бюрократичні процедури для громадян ЄС, які тривалий час перебувають в іншій державі – члені ЄС. Проте, незважаючи на законодавче врегулювання питань міграції, масова міграція має і деструктивний характер через те, що:

- 1) з'являється надлишкова робоча сила та, як наслідок, відбувається збільшення рівня безробіття в країні-реципієнті;
- 2) відбувається вплив на розподіл національного доходу: дохід країни-донора буде зменшуватись, а країни-реципієнта збільшуватися за рахунок заробітної плати;
- 3) простежується тенденція зниження рівня народжуваності та, як наслідок, зменшення кількості населення.

Другий напрямок міграційної політики представлений проблемою нелегальної міграції, яка стоїть перед державами – членами ЄС. Експерти вважають, що нелегальна міграція перетворилася на високоприбутковий бізнес міжнародних злочинних угруповань. Некеерований її розвиток сприяє поширенню таких соціальних явищ, як злочинність, безробіття й тиск на соціальні бюджети держав – членів

ЄС. У зв'язку з цим виникає питання про зменшення пільг для іммігрантів, охорону зовнішніх кордонів, введення нової європейської візи, розроблення нових умов отримання права на політичний притулок, створення єдиної прикордонної та консульської служби. Для вирішення цих питань необхідно провести реформи у національному законодавстві України та законодавстві ЄС, визначити механізм фінансування нових структур.

Отже, держави – члени Європейського Союзу переважно є економічно стабільними та високорозвиненими країнами, мають змогу надати притулок біженцям, гарантують людям право іммігрувати на свою територію, проте при цьому відстоюють свої інтереси та захищають цінності корінного населення. Сучасне міграційне законодавство цих держав сформувалося протягом останніх трьох десятиліть і змінюється під впливом багатьох чинників, що мають економічний, політичний та соціальний характер. Воно повинно відповідати об'єктивним тенденціям розвитку суспільних відносин.

Як **висновок**, необхідно сказати про те, що міграційна політика – це комплексна проблема, яка повинна постійно оновлюватися та враховувати зміни, що відбуваються в оточуючому середовищі в умовах глобалізації, орієнтуватися на зміни демографічної ситуації, заохочувати реалізацію індивідуальних і загальнодержавних інтересів. Підкреслимо, що існує два напрямки розвитку міграційної політики ЄС – підтримання легальної міграції, що сприяє економічному та культурному розвитку, та протидія нелегальній, яка сприяє підвищенню рівня безробіття та злочинності. Водночас розрізняють два протилежні підходи до врегулювання міграції – традиційний і ліберальний.

Оскільки євроінтеграція передбачає гармонізацію, адаптацію та імплементацію законодавства України до законодавства ЄС, необхідно ґрунтовно й комплексно підходити до вивчення проблем, які можуть стати загрозою внутрішній безпеці нашої держави. Враховуючи зазначене, пропонуємо сформулювати фундаментальні принципи, положення подальшої міграційної політики України в умовах євроінтеграції.

1. Гарантія дотримання прав і свобод громадян України та іммігрантів, їх законних інтересів.

2. Забезпечення налагодженої взаємодії та співпраці з країнами-сусідами і країнами походження іммігрантів шляхом усунення прогалин у міжнародному законодавстві та міграційному законодавстві України.

3. Вироблення власного підходу до врегулювання міграцій, в якому буде забезпечено вжиття не тільки обмежувально-репресивних заходів, а й ліберальних, враховуючи доцільність тих чи інших в умовах конкретної ситуації.

4. Вироблення рекомендацій (програми) щодо здійснення контрольованого прийому мігрантів з урахуванням демографічного,

політичного, економічного стану країни, постійне коригування вжитих заходів з урахуванням змін суспільних відносин.

5. Гарантування внутрішньої безпеки держави шляхом вироблення заходів протидії нелегальній міграції та боротьби зі злочинністю.

6. Надання вільного доступу іммігрантам до ознайомлення із законодавством, культурними та історичними цінностями України з метою виховання в них високого рівня правової культури та правосвідомості, поваги до цінностей українського народу.

Список використаних джерел: 1. Пугачевська О. В. Дослідження інтеграційних проблем в Україні / О. В. Пугачевська, Н. М. Журавльова // Економіка: реалії часу. – 2013. – № 1 (6). – С. 122–126. 2. Договор о создании Европейского Экономического Сообщества // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М. : Междунар. орг. по миграции, 1994. – С. 278–284. 3. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февр. 1992 г.) : с изм. и доп. от 13 дек. 2007 г. [Електронний ресурс]. – Неофіц. переклад. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029. 4. Дмитриев А. В. Миграция: конфликтное измерение / А. В. Дмитриев. – М. : Альфа-М, 2006. – 432 с. 5. Оврамець М. А. Діяльність керівних органів ЄС у сфері контролю міграцій / М. А. Оврамець // Проблеми міжнародних відносин. – 2013. – № 7. – С. 122–142. 6. Зв'яздняя Т. М. Нелегальна міжнародна міграція: причини та небезпека / Т. М. Зв'яздняя // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – Вип. 68. – С. 179–184. 7. Дейвис К. Право Европейского Союза / К. Дейвис. – Киев : Знання, 2005. – 406 с. 8. Старинська Т. Проблеми операціоналізації понять у контексті дослідження міграції населення [Електронний ресурс] / Тетяна Старинська // Освіта регіону. – 2010. – № 3. – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/293>. 9. Алмаші М. Правове регулювання міграції в Україні / Мирослав Алмаші // Міграція і толерантність в Україні : зб. ст. / [за ред. Ярослава Пилинського]. – Київ : Стило, 2007. – С. 75–82. 10. Міграційна політика: порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України *acquis communautaire* Європейського Союзу [Електронний ресурс] / М-во юстиції України, Держ. департамент з питань адаптації законодавства. – Київ, 2009. – 178 с. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/23507>. 11. Варкентин А. Миграционный кризис – проверка на прочность для Шенгена [Електронний ресурс] / Александр Варкентин // Deutsche Welle (DW) : [сайт]. – 13.11.2015. – Режим доступу: <http://dw.com/p/1H4ot>.

Надійшла до редколегії 22.03.2016



Селюков В. С., Вуйма А. Г. Отдельные вопросы правового регулирования миграционной политики Европейского Союзу

Рассмотрены основные нормативно-правовые акты ЕС по вопросам регламентации миграционных процессов. Определены основные направления эволюции миграционной политики ЕС и сформулированы основные принципы, на которых должна основываться миграционная политика Украины в условиях евроинтеграции.

Ключевые слова: глобализация, миграция, иммигранты, миграционная политика, Европейский Союз, евроинтеграция.

Seliukov V. S., Vuima A. H. Some issues of legal regulation of migration policy of the European Union

Some issues of combating migration processes that are underway in the European Union have been considered. The author has stressed on the necessity of strengthening police counteraction to illegal migration.

Nowadays the problem of illegal migration is one of the main for the countries – members of the European Union. Greece could be a striking example of the operation of illegal migration process. From the information received by Greek secret services it is clear that groups of migrants are formed in Constantinople, Beirut, Side, Latakia, Addis Ababa, Asmara and Tripoli. Of course, these are small groups (5–20 people), accompanied by a guide, who get to their destination by air transport (bus, train or sea) and then walk, mostly at night time, crossing the border.

Illegal (unlawful) migration is illegal movement across the state border, i.e. outside border crossing points or concealment from border and customs controls, using forged documents, visa or without them, independently or through the third parties, and living in the country without proper approval of the competent state authorities. Experts believe that illegal migration has become a highly profitable business of international criminal groups.

Unmanaged growth of illegal migration promotes social phenomena such as crime, unemployment, the spread of dangerous diseases, the growth of illegal labor market, human trafficking, etc. It should be noted that considering the matters of illegal migration we must proceed from its understanding as a transnational phenomenon that operates outside the legal framework of the current legislation and takes the form of transnational organized crime.

Keywords: globalization, migration, immigrants, migration policy, European Union, European integration.

