



**Наталія Камінська,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри гуманітарних  
та загально-правових дисциплін  
Національної академії внутрішніх справ



**Галина Васильченко,**  
аспірантка кафедри  
загальноюридичних дисциплін  
Київського університету туризму,  
економіки і права

УДК 314.74+341.43

## ***Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції***

Безумовна актуальність міграційних процесів, міграції й проблем її врегулювання, статусу мігрантів не викликає сумнівів протягом тривалого часу. Зокрема, у XIX-XX століттях спостерігається модифікація форм, появи якісно нових її видів – трудової, політичної, економічної, туристичної та інших. Розглядаючи міграцію як одну з важливих проблем народонаселення, що становить не лише механічне пересування людей у просторі, відзначимо водночас, що це складний суспільний процес, зумовлюючий соціально-економічні, ідеологічні, а також транснаціональні наслідки.

Багатоаспектний характер міграційних процесів, неоднозначний статус мігрантів спричинили необхідність розроблення і відповідно забезпечення реалізації міграційної політики у багатьох державах сучасного світу. Не дивлячись на виражені етносоціальні й етнополітичні пріоритети даного явища, локальну сферу поширення, безсумнівним є вплив на здійснювану суверенними державами політику, політику міжнародних організацій, наднаціональних утворень.

Метою статті є здійснення теоретичного аналізу поняття і природи міграційної політики, а також практи-

ки реалізації даного явища у Європейському Союзі, Раді Європи, виокремлення існуючих проблем її формування та реалізації в умовах сучасного глобалізованого світу, пошук шляхів їх вирішення. Дане дослідження ґрунтується на вивченні міжнародно-правових актів, національного законодавства у цій сфері, відповідного зарубіжного досвіду.

Різні аспекти міграційної політики і свободи пересування розглядалися вітчизняними й іншими дослідниками, зокрема, М. Анісімовою, О. Аносенком, І. Арістовою, Ю. Архиповим, О. Бабенком, М. Баймуратовим, Х. Бехрузом, О. Вишневською, Г. Гольдіним, К. Зінченко, Г. Лафітськи, О. Малиновською, Ю. Римаренком, Л. Сисюк, М. Сірант, К. Шапієвим, Н. Шмунь та ін.

Проте міграційна політика є тією категорією, яка постійно потребує уваги дослідників, посадових осіб органів державної влади усіх рівнів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, міжнародних організацій та наднаціональних утворень.

Хоча у науковій літературі відзначаються різні визначення дослідників щодо даного поняття, спільною є позиція, що міграційна політика фактично має на меті здійснення організуючого впливу на стихійні переміщення (міграцію) населення країни [1]. Її визначають як цілеспрямовану діяльність держави, пов'язану з регулюванням та контролюванням міграційних процесів, а також сукупність засобів для її реалізації та досягнення [2].

Досліджуючи цю проблематику М. Бублій пропонує науковій спільноті тлумачення міграційної політики як однієї з підсистем політики держави, міжнародний контекст якої пов'язаний саме із зовнішньою міграцією робочої сили. Так, міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів і методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом

зовнішньої політики на певному етапі розвитку [3].

На думку згаданого дослідника, саме міжнародна трудова міграція, яка значно впливає на перерозподіл населення на території окремо взятої до розгляду держави (а саме його чисельність і склад), є нагальною потребою з позиції цілеспрямованого і коректного державного регулювання, відповідності національного законодавства країн загальновизнаним нормам міжнародного права у сфері захисту прав людини та різних категорій мігрантів зокрема. Надзвичайно важливим у цьому процесі є правильно збалансоване співвідношення інтересів держави й людини.

Оскільки сутність поняття «міграційна політика» доволі неоднозначна і суперечлива, слід виокремити ряд теорій, що лежать в основі сучасного розуміння цього явища. На думку західних дослідників, зокрема Т. Хаммара, міграційна політика є продуктом функціонування політичної системи держави, її доцільно вивчати як стандартизоване повторюване соціально-політичне явище, яке забезпечується функціонуванням державних інститутів у вигляді певної структури, що характеризується диференціацією. Б. Горрансон під міграційною політикою розуміє політику держави, що здійснює реагування на переміщення людей з однієї країни в іншу. Тобто вона регулює як міграційні процеси, пов'язані з виїздом осіб з країн народження, так і їх в'їздом у країну призначення [4]. Водночас Л. Мармор вважає, що міграційна політика – «це перш за все взаємовідносини та поєднання інтересів держави, суспільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних з перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення» [5, с. 37].

Міграційна політика – це система правових, фінансових, адміністративних і організаційних заходів держави та недержавних установ щодо регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їх



соціальної, демографічної та економічної структури [6, с. 27]. Як свідчить законотворча практика України у цій сфері, науково-експертні рекомендації при підготовці Закону «Про основні засади міграційної політики», можна виділити ширше тлумачення державної міграційної політики. Йдеться про сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності України.

Виходячи із сучасних глобалізаційних тенденцій, що супроводжується домінуванням у міжнародних відносинах міграції робочої сили, останнім часом корегується і сутність, пріоритети міграційної політики. Як зазначає О. Малиновська, «з одного боку, регулювання руху населення через суверенні кордони є прерогативою окремих держав. Разом з тим, воно відбувається в умовах посилення загальної взаємозалежності у світі. Природа міжнародної міграції, яка пов'язує різні країни, доводить, що жодна країна не може формувати свою міграційну політику, керуючись лише власними міркуваннями поза зв'язком із навколишнім середовищем. Все це приводить до підвищення значення зовнішніх факторів» [7].

Гострі політичні, воєнно-політичні, соціально-економічні й інші події, обумовлюючи інтенсивні міграційні потоки головним чином до країн Європи, вносять корективи в життя місцевих соціумів, змінюють особистісні характеристики тих, хто змушений переміститися на інші території в пошуках спокійного життя і перспективного майбутнього. Оскільки феномен міграції є складовим елементом практично всіх глобальних проблем, євроінтеграційних процесів, необхідними є якісно нові підходи до міжнародно-правового регулювання міграційної

політики, які дозволили б досягти балансу інтересів міжнародних чинників, що у регулюванні міграційних процесів, міграційної політики.

Компетенція Європейського Союзу у сфері регулювання міграції є наслідком економічної інтеграції та створення спільного ринку, який, згідно з п. 3 ст. 3 Римського договору про утворення Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. спирається, у т. ч. на свободу пересування осіб. У Єдиному європейському акті 1986 сформульована мета заснування внутрішнього ринку, його свобода, проте не чітко визначені форми і методи забезпечення такої свободи. У свою чергу, Маастрихтський договір 1992 р. заклав основи загальноєвропейської співпраці з питань міграції, включивши імміграцію в коло питань, що становлять спільний інтерес для держав-членів ЄС [8]. Одночасно держави-члени ЄС зосередили власні зусилля на розробці Шенгенських угод з метою регламентації відносин у зв'язку з в'їздом і пересуванням осіб на території Шенгенського простору; спільною боротьбою зі злочинністю; функціонування Шенгенської інформаційної системи, інших напрямів співпраці.

З прийняттям Амстердамського договору 1997 р. формування міграційної політики в рамках ЄЕС, згодом ЄС і на рівні окремих держав-членів ЄС стали єдиним комплексним процесом, оскільки питання імміграції були віднесені до спільної компетенції ЄС і держав-членів ЄС. Питання імміграції, віз, притулку та ряд інших регламентовані розділом «Простір свободи, безпеки та правосуддя» договору 1997 р. Отже, положення про міграцію, міграційну політику виявилися розділені між першою і третьою опорами.

Відповідно до Ніццького договору 2001 р., як і до Амстердамського, передбачено застосування при прийнятті рішень з питань імміграції «методу співтовариств». Водночас Лісабонський договір, ліквідувавши структуру з трьох опор, передбачає, що політика з питань кордонів, притулку та імміграції відноситься до простору свободи,

безпеки та правосуддя і регулюється на основі глави 2 «Політика щодо прикордонних перевірок, притулку та імміграції» (ст. 77-80) [9]. Даний договір, у цілому, посилює політику щодо нелегальних мігрантів, але, з іншого боку, визначає її лояльний характер, встановивши максимальний мораторій на в'їзд на територію ЄС терміном на п'ять років. Це зумовлює пошук балансу між цілями забезпечення безпеки і дотриманням прав і основних свобод людини, який є досить проблемним, особливо стосовно окремих держав-членів ЄС, найбільш «постраждалих» від потоку нелегальних мігрантів.

У результаті визнання права іноземців легально в'їхати на територію ЄС, на свободу пересування, перед ЄС постали завдання щодо розроблення єдиної політики у сфері міграції та притулку. Важливим здобутком на цьому шляху стало інтегрування до права ЄС Шенгенського доробку (Schengen acquis) на підставі Протоколу (№ 19), а також прийняття Протоколу (№ 24) «Про надання притулку громадянам держав-членів Європейського Союзу», – Директиви «Про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою працевлаштування» 2001 р.; Повідомлення Європейської Комісії для Ради ЄС і Європейського парламенту з питання імміграційної політики Спільноти; Стокгольмської програми 2009 р.; Візового кодексу Спільноти 2009 р., де визначені єдині процедури та умови видачі віз, розгляду заяв, мотивацій відмов у наданні візи, формат віз тощо.

Активне розширення ЄС на східних кордонах з 2004 р. з приєднанням Румунії та Болгарії до нього в 2007 р., змінили форму європейського міграційного простору, суттєво збільшивши мобільність населення цих країн зі сходу на захід. Надання «вільного пересування» новим членам ЄС – країнам Центральної та Східної Європи, з одного боку і посилення контролю відносно інших європейських держав (не є її членами і не кандидатами у ЄС), з іншого боку, призвели до трансформації міграційних потоків і різним

типам мобільності всередині європейських країн [10].

Суспільно-політичні події у країнах різних континентів, виклики і загрози регіонального та світового рівня зумовлюють постійно увагу до інструментів забезпечення міграційної політики. Тому діяльність Європейської комісії, інших органів ЄС зосереджена на перегляді таких інструментів, відповідності національного законодавства існуючим наднаціональним стандартам. Йдеться про Регламент № 562/2006, Директиви 2013/32/EU та 2013/33/EU, Шенгенський кодекс про кордони, Порядок денний з питань міграції 2015 р. У липні 2015 чинності набрала директива з питань міграційної політики, мета якої уніфікувати процедуру прийому біженців у всіх 28 країнах-членах. Надання статусу біженця віддається на розсуд держави, куди подається відповідний запит, при цьому статус є чинним лише на території тієї держави, яка його затвердила [11].

У даному контексті варто відзначити, що практика реалізації міграційної політики ЄС засвідчує відсутність постійної політичної і правової координації між ЄС і державами, що не входять до нього, з питань управління міграційними потоками в ЄС. При цьому, вкрай необхідною є розробка єдиних правових підходів держав-членів ЄС до регулювання міграційної політики, правового статусу мігрантів і біженців, інших вразливих категорій населення, і в результаті – уніфікованих правових стандартів у цій сфері, ефективних механізмів їх реалізації.

Наприклад, варта уваги пропозиція Європейської Комісії, спрямована на кодифікацію норм ЄС, що стосуються статусу законних мігрантів допомогою прийняття Імміграційного кодексу. Особливу увагу Європейська рада приділяє проблемі інтеграції міграційної політики ЄС у спільну зовнішню політику ЄС щодо третіх країн, гармонізації національних законодавств країн-членів ЄС. На нашу думку, з-поміж інших невідкладних довгострокових завдань має стати розробка



універсального, збалансованого підходу до усунення основних причин нелегальної міграції, розробка спільної політики з надання притулку та захисту біженців. Це сприятиме забезпеченню загальноєвропейської системи колективної безпеки.

Водночас, у рамках іншої організації – Ради Європи – прийнято також ряд важливих документів з питань біженців, надання притулку, мігрантів та міграційної політики. Насамперед, до них належать: Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р.; Європейська угода про скасування віз для біженців 1959 р.; Європейська угода про передачу відповідальності стосовно біженців 1980 р.; резолюція 14 (1967) про надання притулку особам, які знаходяться під загрозою переслідування; рекомендації про узгодження національних процедур, які стосуються надання притулку 1981 р., про захист осіб, які задовольняють критеріям Женевської конвенції і офіційно не є біженцями 1984 р. Дублінська конвенція 1990 р. встановлює критерії визначення, яка держава несе відповідальність за розгляд прохання про надання притулку, коли заявник подав заяву про надання притулку одному чи декільком державам-членам Співтовариства. У європейських конвенціях про видачу осіб і соціальне забезпечення також містяться положення, які стосуються біженців і мігрантів.

На нашому континенті система захисту прав біженців і забезпечення ефективної реалізації їх правового статусу, поряд з реалізацією міграційної політики, формується у рамках загальної європейської системи захисту прав людини. Її основними складовими, як відомо, є право Ради Європи; Організації з безпеки та співробітництва в Європі та згадана правова система ЄС [12]. Хоча Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р. не містить безпосередніх положень, спрямованих на розкриття сутності міграційної політики, Європейський суд з прав людини 1989 р. відзначив, що положення ст. 3

конвенції 1950 р., де міститься заборона застосування до осіб різноманітних форм катувань та нелюдського або такого, що принижує гідність поводження чи покарання, безпосередньо поширюється на випадки встановлення відповідальності держав за порушення заборони вислання (примусового повернення, депортації) біженців і мігрантів у країни, де їм загрожує переслідування [13].

Не слід забувати і про здобутки у даній галузі універсальних міжнародних організацій, зокрема, ООН, Міжнародної організації міграції, Верховного Комісара ООН у справах біженців тощо.

Безумовно, домінуючим напрямком міграційної політики держав-членів згаданих організацій, так само як і міграційної політики держави, як і раніше, залишається зосередження зусиль на традиційних заходах посилення контрольних механізмів. Їх метою є попередження і боротьба з нелегальною міграцією, контроль за виконанням взятих міжнародно-правових зобов'язань та ефективністю постійно зростаючих організаційних і правових засобів забезпечення реалізації міграційної політики, їх форм і моделей, інтеграції новітніх міграційних спільнот.

У зв'язку із сучасними тенденціями активізації євроінтеграційних процесів, конвергенції та зближення правових систем, на нашу думку, потребують ґрунтовного вивчення й наукового осмислення сутності міграційної політики, досвіду реалізації спільної міграційної політики ЄС, відповідного зарубіжного досвіду у сфері протидії нелегальній міграції. Варті окремої уваги дослідників угоди про реадмісію, арешти, урізання соціальних благ, обмеження доступу до трудової діяльності біженців та мігрантів і т. п.

Водночас невідкладним завданням у цій сфері у сучасній науці міжнародного права, конституційного й адміністративного права залишається з'ясування природи і сутності міграційної політики, її особливостей та механізмів реалізації. Безумовно, да-

ний інститут відзначається комплексним і міждисциплінарним характером, тому переважно трактується як сукупність заходів щодо державного й міждержавного, наднаціонального регулювання міграційних потоків населення на основі міжнародно-правових актів і національного законодавства.

У сучасних умовах зростання потоків мігрантів до Європи, відзначимо необхідність уніфікації процедур, спрямованих на реалізацію спільної міграційної політики ЄС, прийняття біженців, надання притулку. Як бачимо, правотворча і правозастосовча дія-

льність України в європейському і світовому міграційному просторі розглядається як один із важливих чинників формування національної міграційної політики держави, імплементації європейських стандартів у внутрішньодержавне законодавство. Важливо забезпечити при цьому баланс між дотриманням прав та інтересів людини, суспільства і держави у зв'язку зі свободою пересування, захисту права людини на вибір місця проживання і громадянства, інших загальнолюдських цінностей.

#### Список використаних джерел

1. Шмунь Н. В. Міграційна політика: Україна та ЄС / Н. В. Шмунь, Л. П. Сисюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/shmun-nv-sisyuk-lp-migratsiy-na-politika-ukrayina-ta-es/>
2. Міграційна політика [Електронний ресурс] – Режим доступу: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Міграційна\\_політика](https://uk.wikipedia.org/wiki/Міграційна_політика)
3. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. Бублій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.archive.nbuv.gov.ua/portal/SOC\\_Gum/apdu/2009\\_2/doc/2/03.pdf](http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/SOC_Gum/apdu/2009_2/doc/2/03.pdf).
4. Горрансон Б. Составные элементы национальной миграционной политики / Б. Горрансон // Миграция и миграционная политика: материалы семинара, 13-17 июля 2007 г., Москва. – М.: МОМ, 2007. – С. 42-46.
5. Мармор Л. Миграция в контексте социально-экономической политики / Л. Мармор // Миграция и миграционная политика: материалы семинара, Москва, 13-17 июля 2007 г. – М.: МОМ, 2007. – С. 37-41.
6. Петрова Т. П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки / Т. П. Петрова. – К., 1991. – С. 27.
7. Малиновська О. А. Міграція населення в контексті соціально-економічного розвитку / О. А. Малиновська [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.academia.edu/19695410/Міграція\\_населення\\_в\\_контексті\\_соціально-економічного\\_розвитку.\\_О.\\_А.\\_Малиновська](http://www.academia.edu/19695410/Міграція_населення_в_контексті_соціально-економічного_розвитку._О._А._Малиновська)
8. Treaty on European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurotreaties.com/maastrichttext.html>.
9. Консолідована версія Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF](http://www.minjust.gov.ua/file/23491.PDF)
10. Міграційна ситуація та міграційно-правова політика в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://studopedia.su/17\\_64281\\_migratsiy-na-situatsiya-ta-migratsiy-na-pravova-politika-v-yevropi.html](http://studopedia.su/17_64281_migratsiy-na-situatsiya-ta-migratsiy-na-pravova-politika-v-yevropi.html)
11. Міграційна політика ЄС: основні невирішені питання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw.com/uk/міграційна-політика-єс-основні-невирішені-питання/a-18677044>
12. Сірант М. М. Правове становище біженців: досвід Ради Європи / М. М. Сірант [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/560-mijnarodne/15131-2011-01-21-07-52-09.html>



13. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. // Международное публичное право: сб. документов: в 2-х ч./ сост. К. А. Бекашев, Д. К. Бекашев. – М.: Проспект, 2006. – Ч. 1. – С. 511.

**Камінська Н. В., Васильченко Г. М. Теоретико-правові проблеми міграційної політики в умовах глобалізації та євроінтеграції**

У статті досліджуються теоретичні засади з'ясування сутності поняття і природи міграційної політики на основі аналізу доктринальних джерел та існуючої нормативно-правової бази. Певну увагу приділено практиці реалізації даного явища у Європейському Союзі, Раді Європи, в умовах сучасного глобалізованого світу. Виокремлюються проблеми формування міграційної політики, забезпечення ефективності процедур її реалізації, а також запропоновано конкретні шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** міграційна політика, права людини, біженці, міжнародне право, нелегальна міграція, міграційна політика ЄС, міграційна політика держави.

**Каминская Н. В., Васильченко Г. Н. Теоретико-правовые проблемы миграционной политики в условиях глобализации и евроинтеграции**

В статье исследуются теоретические основания определения сущности понятия миграционной политики, исходя из анализа доктринальных источников и существующей нормативно-правовой базы. Определенное внимание уделено практике реализации данного явления в Европейском Союзе, Совете Европы, в условиях современного глобализированного мира. Выделены проблемы формирования миграционной политики, обеспечения эффективности процедур ее реализации, а также предложены конкретные пути их решения.

**Ключевые слова:** миграционная политика, права человека, беженцы, международное право, нелегальная миграция, миграционная политика ЕС, миграционная политика государства.

**Kaminska N., Vasylychenko G. Theoretical and legal problems of migration policy in the conditions of globalization and European integration**

The article examined the theoretical basis for figuring out the essence of the concept and nature of migration policies based on analysis of doctrinal sources and the existing regulatory framework. Specific attention is paid to the practice of the phenomenon in the European Union, the Council of Europe, in today's globalised world are set off visually problems of forming policy, ensuring the effectiveness of the procedures for its implementation, as well as the proposed specific solutions.

**Key words:** migration policy, human rights, refugees, international law, illegal migration, EU migration policy, state migration policy.