

**СПІЛЬНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ УСТРЕМЛІНЬ УКРАЇНИ**

*Визначено вплив процесу становлення спільної міграційної політики Європейського Союзу на Україну, проаналізовано нормативно-правову базу визначеної галузі. Досліджено, як формування міграційної політики в рамках єдиного європейського простору впливає на процес вироблення та реалізації вітчизняної політики у даній сфері.*

*In the article the author undertook the attempt to determine the influence of the making of the general migratory policy of the European Union in the Ukraine, to analyze the normative-lawful base of this sphere. To determine how molding of the migratory policy within the framework of united European space influences the process of development and realization of domestic migratory policy.*

**Ключові слова:** міграція, міграційна політика, європейська політика у галузі міграції.

Міграційна політика ЄС є надзвичайно важливою для України з багатьох причин, але найактуальнішими є такі: з України до ЄС проходить великий еміграційний потік, який потребує нагляду та регулювання; активно розвивається українсько-європейська співпраця в галузі запобігання нелегальній міграції; у контексті орієнтації України на інтеграцію до ЄС необхідним є досягнення європейських стандартів у галузі міграційного законодавства та менеджменту. Ці теми ще не отримали достатнього висвітлення і потребують уваги науковців.

Проблеми міграційної політики європейських держав у загальному контексті висвітлювали у своїх працях такі вітчизняні науковці, як І. Грицяк, В. Муравйов, О. Сушко, О. Чалий. На жаль, у науковій літературі недостатньо висвітлено процес формування спільної міграційної політики ЄС. Це зумовлено тим, що процес гармонізації міграційного законодавства та менеджменту в рамках Європейського Союзу розпочався відносно недавно. Але дана проблематика є надзвичайно актуальною для України як безпосереднього сусіда ЄС і країни, яка прагне повноправного членства в цій міжнародній організації.

Входячи з проведеного автором аналізу історіографічної бази даної розвідки, зазначимо, що в українській науці мало уваги приділено формуванню спільної міграційної політики ЄС, її основним етапам упровадження. Майже поза увагою науковців залишилися проблеми впливу сучасних тенденцій у цій галузі на Україну як безпосереднього сусіда Європейського Союзу. Недостатньо вивчено досвід європейських держав у галузі міграційного менеджменту та можливості запровадження європейських стандартів при подальшому вдосконаленні українських інструментів державної політики в галузі міграції. На окрему увагу науковців заслуговує сфера розвитку співробітництва України з державами – членами Європейського Союзу в галузі міграції, проблеми біженців тощо.

За мету даної розвідки визначено аналіз спільної міграційної політики Європейського Союзу в контексті євроінтеграційних прагнень України та виокремлення можливостей застосування європейського досвіду при подальшому вдосконаленні української міграційної політики.

Останнім часом кількість людей, які перетинають кордони в пошуках кращої долі, різко зростає. Таким чином, на початку ХХІ ст. один з тридцяти п'яти жителів планети – мігрант.

На основні механізми державної політики України в галузі міграції значний вплив справили попередні здобутки та помилки радянського періоду нашої держави. У Радянському Союзі дослідження міграції стосувалися тих форм міграційної політики, які були пов'язані із зайнятістю населення та відповідно з перерозподілом трудових ресурсів. Міграційна політика як частина діяльності держави тісно пов'язувалася з політикою розміщення продуктивних сил, житлового будівництва, відтворення населення тощо.

Державна міграційна політика є системою концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, прагнуть досягнення цілей, які повинні відповідати і сучасному, і майбутньому етапові розвитку даного суспільства. Слід зазначити, що більшість дослідників, розглядали міграційну політику як частину демографічної політики.

Головними цілями міграційної політики можна назвати такі:

1. Активізація імібельної міграційної рухливості населення, що швидко зростає, щоб на цій основі істотно підвищити ступінь реалізації спроможності до переселення.

2. Підвищення рівня приживаності новоселів у районах інтенсивного економічного освоєння, де ще не здійснений процес формування постійного складу населення.

3. Раціоналізація напрямків і масштабів територіального переміщення населення з метою досягнення раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки [3, с. 285].

Міграційна політика є комплексом заходів, які відносяться до сфери державного управління, і включають процес прийняття рішень, який врегульовано правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів.

Виходячи з аналізу форм і засобів, необхідно підкреслити, що міграційна політика є сукупною частиною напрямків зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та іншої діяльності держави.

До основних функцій державної міграційної політики міграційної політики відносять такі:

1. Функція регулювання міграційних процесів, бо міграційна політика здійснює комплексний вплив на міграційні потоки з метою їхнього упорядкування, через створення відповідних соціально-економічних умов, прийняття законів і підзаконних актів, з метою дотримання внутрішньополітичних інтересів України, а у зовнішньополітичній сфері – за допомогою двосторонніх і багатосторонніх договорів – урегулювання загальних проблем міграції у світі.

2. Функція раціоналізації протиріч, що виникають, яка реалізується через пошук консенсусних рішень у конфліктних ситуаціях, що виявляються у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України.

3. Інтегративна функція державної міграційної політики. У внутрішньополітичному аспекті здійснюється через процес включення змушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також сприяння в облаштованості на новому місці проживання, створення робочих місць, іншої соціальної підтримки. У зовнішньополітичному аспекті інтегративна функція державної міграційної політики здійснюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобігання і припинення нелегальної міграції.

4. Функція мобілізації людських ресурсів державної міграційної політики є втіленням соціальної динаміки. Дана функція дозволяє використовувати міграційну політику як важливий чинник у відновленні соціуму.

Аналізуючи нормативно-правове забезпечення розробки та реалізації міграційної політики, слід зазначити таке: процес її формування розпочався в Україні з моменту проголошення незалежності. Декларацією про державний суверенітет, прийнятою Верховною Радою України 16 липня 1990 р., серед іншого було проголошено, що Україна регулює імміграційні процеси [3].

Головною проблемою молодой держави стало те, що чимало іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну, вимушено залишили місця попереднього проживання внаслідок збройних конфліктів, міжетнічної напруги в деяких пострадянських державах. Саме тому вже в 1993 р. прийнято Закон України “Про біженців”, у 1994 р. – закони України “Про порядок виїзду з України і в’їзду в Україну громадян України”, “Про правовий статус іноземців”.

Указом Президента України від 24 травня 2000 р. “Про основні напрями соціальної політики до 2004 року” було визначено пріоритетні напрями – регулювання міграційних процесів, до яких належать: сприяння репатріації вихідців з України та їхніх нащадків, повернення депортованих за національною ознакою, захист соціально-економічних інтересів і прав українських працівників-мігрантів, надання права на притулок і захист біженців. Вищезазначеним указом визначалось завдання щодо створення правових і соціально-економічних засад регулювання зовнішньої трудової міграції, збереження трудового та інтелектуального потенціалу держави, завершення формування законодавства з питань міграції та вдосконалення системи органів виконавчої влади, які здійснюють управління міграційними процесами.

Найгострішу міграційну проблему сьогодні становить не лише вимушена міграція і повернення людей на батьківщину, а й трудова міграція громадян України за кордон, що супроводжуватиметься “відпливом мізків”. Це створює загрозу значних втрат трудового та інтелектуального потенціалу нації.

Через високий рівень безробіття в Україні та відсутність чи недовірливість чинних міждержавних угод про взаємне працевлаштування українці змушені звертатися до комерційних структур, які провадять посередницьку діяльність із працевлаштування за кордоном. Такі структури не несуть правової відповідальності за невиконання своїх зобов’язань. Канали нелегальної міграції активно використовуються транскордонною злочинністю для торгівлі людьми, контрабанди наркотиків і зброї. Зростання обсягів нелегальної міграції в Україні сприяє погіршенню загальної криміногенної ситуації.

У 2001 р. Верховною Радою України прийнято Закони України “Про громадянство”, “Про імміграцію”, “Про біженців”. У січні 2002 р. Україна приєдналася до Конвенції і Протоколу ООН про статус біженців. Кабінет Міністрів України затвердив Програму регулювання міграційних процесів, розроблену Державним комітетом України у справах національностей і міграції за участю зацікавлених міністерств і відомств. Стратегічними завданнями цієї програми стали такі: завершення формування нормативно-правової бази з питань міграції, визначення концепції створення скоординованого адміністративного механізму державного регулювання міграційних процесів і забезпечення його впровадження й ефективного функціонування, забезпечення захисту прав осіб, яким надано статус біженців чи притулок в Україні, сприяння процесу репатріації в Україну вихідців з України та їхніх нащадків, створення правових і соціально-економічних засад регулювання трудової міграції, розвиток міжнародного співробітництва у сфері міграції.

Для ефективної реалізації цих основних завдань передбачено здійснення низки заходів. Зокрема, з метою вдосконалення національної законодавчої бази з міграційних питань доцільно розробити нові законопроекти, що визначали б основні засади державної міграційної політики України, запроваджували б додаткові форми захисту в Україні осіб, які вимушено залишили свою країну, а також посилювали б відповідальність за порушення законодавства з питань міграції. Окрім цього, вищезазначеною програмою

передбачено розробити проекти нормативно-правових актів, які врегульовували б процеси трудової міграції та визначали б порядок використання в Україні іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці, забезпечували соціальний захист громадян України, які працюють за її межами.

Міграційна служба займається питаннями регулювання міграційних процесів, виходячи з джерел їх виникнення. Тому найпершим завданням такої служби є відпрацювання політики держави, спрямованої на використання на користь України інтелектуального, трудового та економічного потенціалу мігрантів. Поряд з цим виробляються заходи щодо створення всередині держави умов для превенції незаконної міграції, тобто такого становища, за яким в Україну буде невигідно та безперспективно намагатися потрапити нелегально. В усіх розвинених європейських державах використовується програма припинення незаконної міграції шляхом вжиття запобіжних заходів, виявлення та видворення незаконних мігрантів з території держави.

Проблема спільного вироблення міграційної політики гостро постала перед державами – членами ЄС відносно недавно. На початкових етапах інтеграції в засновницьких договорах лише закріплювалася серед інших свобода пересування робочої сили в рамках єдиного європейського ринку. З підписанням Договору про створення Європейського Союзу було значно розширено нормативно-правову базу щодо спільних заходів з регулювання міграції, реагування на проблеми біженців, нелегальної міграції та деякі інші проблеми в досліджуваній галузі [2].

Лише в Амстердамському договорі окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Спеціальним протоколом договору до права ЄС інтегровано Шенгенські домовленості. І з цього часу єдина політика у сфері міграції повинна була включати в себе: справедливий розподіл витрат; спільні стандарти допуску членів сімей іммігрантів і працівників-мігрантів; спільні стандарти допомоги біженцям; забезпечення рівності прав громадян та іноземців; полегшення доступу до громадянства; підвищення рівня участі іноземців у політичному житті; недопущення дискримінації у працевлаштуванні та умовах проживання.

Також Амстердамський договір закріплював право інституцій ЄС приймати у сфері міграції обов'язкові для держав – учасниць рішення, і дану сферу переміщували з третьої до першої опори, що давало змогу спростити процес прийняття рішень [4]. У 2002 р. затверджено план запровадження спільної охорони зовнішнього кордону Європейського Союзу та започатковано пілотний проект спільного патрулювання на Середземному морі.

Окремою сферою у спільній міграційній політиці постала проблема інтеграції іммігрантів у суспільство країни-перебування, і хоча політику щодо інтеграції здійснюють національні уряди, проблему визнано як спільний інтерес Європейського співтовариства.

Восени 2005 р. Брюссель знову повернувся до обговорення спільної міграційної політики через поживлення міграційних потоків з африканських держав. Даній проблематиці було присвячено позачергову зустріч міністрів юстиції і внутрішніх справ держав – членів ЄС. За результатами зустрічі було розроблено програму дій, яка була узгоджена з урядами Іспанії та Марокко як державами найбільш зацікавленими у вирішенні проблеми [5].

У листопаді 2007 р. відбулося чергове засідання Ради ЄС з питань міграції. У висновках, складених за результатами засідання, зазначалося, що міграція, керована належним чином, може сприяти більш тісним зв'язкам між країнами походження, країнами транзиту та призначення, допоможе відповісти нинішнім і майбутнім потребам ринку праці і сприятиме розвитку всіх країн.

Рада міністрів закликала Європейську Комісію разом з країнами – членами ЄС у ході діалогів з третіми країнами продовжувати зусилля щодо інтеграції питань міграції в національні стратегії розвитку. Також черговий раз було підкреслено необхідність захисту прав мігрантів, включаючи права на пошук притулку та ефективний захист переміщених осіб.

Окрему увагу міністри держав Європейського Союзу звернули на проблеми “відпливу мізків”, наголосивши на необхідності перетворення “відпливу” у “прибуток від мізків”, у тому числі шляхом “циркуляції мізків” у ключових секторах, включаючи освіту та охорону здоров'я, а також уникнення цілковитого виходу інтелектуалів з ключових секторів економіки як у країнах походження мігрантів, так і у країнах призначення.

Відповідно до узгоджених позицій механізми реалізації спільної міграційної політики в рамках ЄС включають такі інструменти: обмін інформацією про становище у країнах – джерелах мігрантів; співробітництво посольств держав – членів Шенгенської угоди в країнах, де особливо сильні емігрантські тенденції; обмін статистичними даними з визначених проблем, зокрема про великі групи біженців; поділ фінансових витрат при депортації.

Разом з тим міністри звернули увагу на необхідність подальшого розвитку країн, з яких походять мігранти та проведення європейської міграційної політики. Задля цього Рада міністрів пропонує втілити в життя такі фінансові інструменти, як “Тематична програма міграції та притулку”, “Інструмент співпраці з розвитку”, “Інструмент для стабільності”, “Інструмент європейського сусідства та партнерства”, “Інструмент допомоги перед набуттям членства в ЄС та Європейський фонд розвитку” [6].

Аналізуючи розвиток спільної міграційної політики Європейського Союзу, доходимо висновку, що провідними тенденціями є створення умов регіональної безпеки шляхом боротьби з нелегальною міграцією та заохочення іммігрантів з високим рівнем кваліфікації для перетворення ЄС на висококонкурентоспроможний центр світової економічної системи. Країнами-членами вже досягнуто угоди

про спрощення процедури прийому наукових кадрів з третіх країн. Демографічна ситуація в Європі спонукає держави континенту і до активної політики щодо міграції некваліфікованих сезонних працівників.

У сучасній Європі вільне пересування людей є безперечним правом і ознакою демократії, та все ж на шляху становлення спільної міграційної політики залишається багато перепон. Держави-члени неохоче передають дану галузь до компетенції Брюсселю.

Спільна міграційна політика в рамках Європейського Союзу вже пройшла початкові етапи свого становлення і значно динамізувалася на сьогодні, що пояснюється великою взаємозалежністю держав-членів, потребами регіональної безпеки та єдиного економічного простору.

Пріоритетними напрямками співпраці України з ЄС у сфері міграції можна визначити такі: запобігання нелегальній міграції, торгівлі людьми, забезпечення безпеки кордонів. Окремо стоїть проблематика інтеграції іммігрантів, спрощення порядку трудової міграції, умов захисту прав та інтересів громадян України за кордоном, розширення можливостей працевлаштування в країнах ЄС. Під час світової економічної кризи все це має для України не тільки політичне, а й велике соціально-економічне значення.

До проблем українсько-європейської співпраці в галузі міграції слід віднести такі: запровадження більш відкритої імміграційної політики посилюватиме привабливість ЄС для потенційних мігрантів з України, особливо висококваліфікованих кадрів і тому вимагатиме активізації зусиль зі скорочення еміграції, повернення емігрантів на батьківщину; правова проблема полягає в тому, що розгалужене і деталізоване законодавство у міграційній сфері потребує в процесі інтеграції до ЄС його повної імплементації та досягнення відповідності європейським стандартам.

Створення єдиного міграційного простору в рамках ЄС є надзвичайно важливим для України, оскільки вона прагне стати інтегрованою частиною цієї організації та з огляду на сучасний стан міграційних потоків – сотні тисяч українців працюють, навчаються в Європі, через територію нашої держави проходять шляхи нелегальних мігрантів. Беручи до уваги вже окреслені та багато інших проблем, Україна має великий потенціал розвитку двостороннього та багатостороннього співробітництва з ЄС та державами-членами в галузі міграції. Дана проблема заслуговує на увагу науковців та аналітиків з метою аналізу напрацьованого досвіду та надання практичних рекомендацій щодо шляхів вирішення наявних питань, визначення перспективних напрямів спільних зусиль, удосконалення нормативно-правової бази тощо.

#### Література:

1. Указ Президента “Про Державний комітет України у справах національностей та міграції” : станом на 13 вересня 2001 р. № 836/2001 // Урядовий кур’єр. – 2001. – 20 верес.
2. Договор о создании Европейского Экономического Сообщества : [сб. междунар. правовых док., регулирующий вопр. миграции] / Междунар. орг. по миграции. – М., 1994. – С. 278–284.
3. Чехович С. Б. Питання вдосконалення порядку нормативно-правового регулювання міграційних процесів в Україні / С. Б. Чехович // Державно-правова реформа в Україні. – К., 1997. – С. 18.
4. Boeles P. Fair immigration proceeding in Europe / P. Boeles. – Hague, 2004. – XVIII. – 647 p.
5. Geddes A. The Politic of Migration and Immigration in Europe / A. Geddes. – L. – 2006. – 346 p.
6. Koslowski R. European Union Migration Regime / R. Koslowski. – Oxford: Oxford Univ. press, 2007. – 425 p.

*Надійшла до редколегії 03.07.2009 р.*