

## ОСОБЛИВОСТІ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄС

**Постановка проблеми.** В останні роки міграція населення набула статусу глобальної проблеми, що несе в собі, іноді, загрозу безпеки особі, суспільства, держави. В країнах Європи імміграційна проблема занадто політизується у зв'язку з кризою моделі нації-держави і необхідністю вибору між цінностями прав людини та внутрішньою безпекою. У європейській громадській думці склалося уявлення про міцні зв'язки іммігрантів з організованою злочинністю, тероризмом і ісламським фундаменталізмом. В той же час розвиток єдиного європейського ринку багато в чому залежить від свободи пересування і мобільності трудових ресурсів [6; с. 143]. Тому міграційна політика стала одним з важливих напрямів зовнішньої політики Європейського Союзу, що актуалізує необхідність вивчення цієї проблеми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий науковий внесок у розробку питань міжнародної міграції та міграційних процесів в країнах ЄС, а також теоретичних аспектів міграції населення внесли дослідники: Г. С. Вітковская, О. Д. Воробьева, Н. Каменский, Л. В. Макарова, В. І. Мукомель, В. М. Моїсеєнко, І. Б. Орлова, В. В. Покшішевській, С. В. Соболева, А. В. Топілін, І. Г. Ушкалов, Бенінг В., Борхас Г., Коулман Д., Солт Д., Стокер П. та інші. Проблеми міграційної політики країн ЄС вивчали такі автори як П. Бьюкенен, М. Вейнер, М.Б. Денисенко, В.А. Іонцев, Мартен Пітер Вінк, С.В. Рязанцев та ін.

**Метою дослідження** є визначення особливостей міграційної політики в країнах ЄС.

**Основні результати дослідження.** До середини 80-х років держави Європейського Союзу досить спрощено регламентували питання імміграції. Однак до початку 90-х років потоки іммігрантів у розвинені західноєвропейські країни прийняли масовий характер. В результаті країни ЄС почали здійснювати політику, направлену на жорсткість режиму в'їзду в регіони іноземних громадян, не відмовляючись від положень Женевської конвенції ООН про статус біженців 1951 р., а також положень Заключного акта Хельсінкських угод про свободу переміщення людей. Ця політика здійснюється за допомогою гармонізації національних імміграційних законодавств, уніфікації процедур і документації, яка регулює доступ іноземців на територію зони Шенгенської угоди [1].

Імміграційна політика країн ЄС, незважаючи на деякі розходження і національні особливості, характеризується в даний час наступними принципами: проведенням політики по обмеженню в'їзду в країну низько кваліфікованої робочої сили, боротьбою з нелегальною імміграцією, проведенням політики рееміграції.

Однією з основ у системі безпеки, що компенсують керування внутрішніх кордонів ЄС (як це передбачається Шенгенською угодою), поряд із створенням Європола і Шенгенської інформаційної системи (СІС), є уніфікація національних правових норм країн Співтовариства по відношенню до іноземців, які знаходяться на їх території. Зазначена проблема була предметом серйозного аналізу в рамках ЄС, а ухвалення рішення по ним відбувалося в контексті Шенгенської, а пізніше і Маастрихтської угоди.

Важливим кроком у регулюванні імміграційної політики є підписана наприкінці 1990 року в Дубліні дванадцятьма країнами ЄС Конвенція про право притулку та поводження з біженцями (Дублінська конвенція). Вона виступає першою міжнародною угодою, яка дає біженцю певні гарантії того, що його заява повинна бути розглянута владою тієї держави, куди він її направляє. Для біженців, які проникли на територію ЄС нелегально, компетентною являється країна первинного в'їзду. Це правило не діє в тому випадку, якщо біженець перебував раніше в іншій державі ЄС і там подавав клопотання про надання притулку.

Конвенцією відзначається, що за кожною країною ЄС зберігається право «із гуманних розумінь задовольнити заяву біженця» [6; с. 144-145]. Конвенція регламентує також правила розгляду та обробки заяв про надання захисту. Біженці одержують можливість самостійно визначати бажану країну притулку на всьому просторі Співтовариства.

Крім Дублінської конвенції в регіоні діє також Конвенція про перетинання зовнішніх кордонів, яка передбачає координацію по питанню видачі віз і накладення санкцій на осіб, які нелегально перевозять людей, та не мають необхідних супровідних документів.

Однак проблема в тому, що наявна міжнародна правова база не відповідає сформованим у цьому регіоні реаліям. Внаслідок цього багато держав - членів ЄС почали використовувати односторонні заходи жорсткої регламентації імміграції та надання захисту, це привело до окремих, але істотних невідповідностей із раніше прийнятими міжнародними актами. Наприклад, через розходження в принципах, які застосовуються у країнах Співтовариства, та сама особа, що звернулася з клопотанням про надання притулку, в одній із цих країн може бути визнаною біженцем, а в іншій їй в цьому буде відмовлено. Через значні розбіжності в законодавствах з питань в'їзду і перебування іноземців після скасування прикордонного контролю всередині ЄС виникли додаткові складності по регулюванню в'їзду-виїзду. Без розробки єдиного підходу при видачі віз будь-які суворі міри імміграційного контролю однієї з країн можуть бути обійдені шляхом в'їзду на територію ЄС через країну з більш сприятливим режимом в її межах. Таким чином, у іноземців є можливості безперешкодного проникнення на територію ЄС. За даними ООН станом на липень 2012 року в Германії зареєстровано 571,7 біженців з різних країн, в той же час цей показник в США – 264,8 біженців [9].

На думку експертної ради країн ЄС, найбільш ефективним і універсальним методом регулювання потоку біженців та іммігрантів являється введення уніфікованих в'їзних документів для всіх держав регіону. Це питання й стало ключовим пунктом Шенгенської угоди. Система заходів для «ефективного прикордонного контролю і вибіркового обмеження імміграції», названа «політикою контрольованої імміграції», була схвалена всіма країнами-членами Шенгенської групи у якості бази для спільних дій [6; с.144].

Імміграційна політика країн ЄС базується головним чином на контрольних і обмежувальних заходах. Особливе місце займають проблеми контролю за міжнародними транспортними перевезеннями населення і питання депортації біженців, які стали в останні роки дуже серйозною політичною, юридичною і економічною проблемою. На

думку експертів Комітету з імміграційної політики ЄС, контроль на зовнішніх кордонах Співтовариства не забезпечує необхідний рівень безпеки. У зв'язку з цим країни ЄС вже найближчим часом будуть змушені повернутися до подальшого вивчення цієї проблеми. Так, не виключена можливість розробки нових варіантів концепції імміграційної політики ЄС і інших підходів до її реалізації в рамках «Єдиної Європи», причому вони будуть спрямовані насамперед на подальше обмеження міграційних потоків у країни ЄС [1].

Концепція інтеграції в умовах Західної Європи прийшла на зміну системі ротації, яка почала застосовуватися ще на початку XX століття, і набула найбільш масових масштабів на початку 60-х і частково в 70-ті роки. Система ротації означає, що мігранти приймаються на роботу тільки на чітко визначений термін. Одночасно в міграційній політиці західноєвропейських країн намітилися значні зміни стосовно держав, що не є членами ЄС. У результаті дії довгострокових чинників економічного, соціального і політичного характеру у середині 70-х років сформувалася нова імміграційна політика у відношенні країн не членів ЄС, що виражалася в наступному:

- був заборонений необмежений в'їзд іноземної робочої сили з метою працевлаштування, у зв'язку з чим зросло значення якісних характеристик трудових мігрантів;
- розпочали розробляти заходи для скорочення чисельності іноземного населення в країнах-імпортерах;
- стали приймати заходи для соціальної інтеграції давно проживаючих у країні іммігрантів.

У Великій Британії були надані більш широкі повноваження по депортації і виселенню незаконно прибулих у країну мігрантів. Депортації, відповідно до британського законодавства, підлягають всі особи, якщо їх присутність розглядається як «не сприятливою суспільному добробуту». Особи, що вважаються нелегальними іммігрантами, можуть бути виселені в будь-який час і без зайвої бюрократичної тяганини. Наприклад, до 2002 року щороку Франція депортувала лише 8 тис. нелегальних мігрантів. Ця кількість збільшилася у 2007 році, з того часу із Франції депортовано 210 тис. осіб. В 2011 році кількість депортацій збільшено до 28 тис. осіб на рік [7]. В 2010 році з Німеччини було депортовано 542 косовських циган. Слідом за Німеччиною про намір вислати 6500 косовських циган заявила Австрія, а також Швейцарія. Крім того, депортує циган і Данія - загалом до 400 осіб (близько 100 осіб з них - косовари, решта - громадяни Румунії) [10]. У 2010 році за порушення режиму перебування іноземців правоохоронними органами Словаччини було примусово депортовано 650 українських громадян та близько 150 – у першому кварталі 2011 р. [3].

Крім методів прямого впливу на скорочення чисельності нелегальних іммігрантів, до яких відноситься депортація і судове переслідування іноземців, які незаконно знаходяться в країні перебування, імміграційне законодавство містить також заходи впливу, що мають відношення до наймачів, які використовують працю нелегальних іммігрантів, у виді штрафних і судових санкцій. Подібні міри широко практикуються в Нідерландах, Німеччині, Бельгії, Люксембурзі та ін. країнах. Наприклад, відповідно до бельгійського законодавства, наймач, який використовує працю неофіційних мігрантів, повинен крім штрафу в 500 тис. бельгійських франків оплатити витрати по відправленню іммігранта та членів його сім'ї на батьківщину. Крім того, у судовому порядку може бути закрита вся або частина компанії наймача. У Німеччині сума штрафу з іноземця, що працює без дозволу, складає від 500 до 1000 марок. Одночасно з цим з власника підприємства, що використовує працю незареєстрованих іноземців, стягується штраф у розмірі 5 тис. марок [11].

Особливо суворі заходи приймаються стосовно посередників, які займається постачанням нелегальних іммігрантів. Так, французьким законодавством за такий злочин передбачене покарання позбавленням волі на термін від двох до п'ятих років або накладання штрафу від 10 тис. до 200 тис. франків [4].

Незважаючи на жорсткість імміграційного законодавства і посилення заходів, направлених на захист національних ринків робочої сили від притоку неконтрольованих потоків мігрантів, країни-імпортери постійно відчують потребу в обмеженому притоці робочої сили визначеного кількісного і якісного складу. Відповідно можна виділити заходи міграційної політики, направлені на регулювання чисельності і якісного складу прибуваючих трудових мігрантів.

Регулювання чисельності прибуваючих мігрантів здійснюється за допомогою імміграційної квоти, яка щорічно розраховується в країнах імпортерах. Даний показник розраховується як у цілому по країні, яка приймає трудящих мігрантів, так і по окремих категоріях прибуваючого населення. Що стосується регулювання якісного складу прибуваючих мігрантів, в інтересах країни-імпортера, скорочення чисельності трудящих мігрантів у приймаючих країнах, супроводжується одночасним зростанням вимог до їхнього якісного складу. Регулювання складу прибуваючих мігрантів здійснюється за рахунок активного використання державою селективної функції міграції, за допомогою якої можна впливати на якісний склад населення і трудових ресурсів країни в необхідних напрямках у даний історичний період.

Хоча імміграційна політика продовжує залишатися прерогативою національних урядів, Євросоюз доволі активно намагається виробити спільні підходи й заходи, спрямовані на гармонізацію національних імміграційних законодавств та на реальне вирішення нагальних проблем, пов'язаних із глобальним феноменом міграції.

Єдина імміграційна політика є одним із найактуальніших та водночас проблемним завданням європейської інтеграції. Першим законодавчим актом, який поширив компетенцію Євросоюзу на питання імміграції, був Амстердамський договір 1999 року. Протягом останніх років ухвалено низку законодавчих та нормативних актів у напрямку до вироблення єдиної європейської політики з питань міграції. Особливо активними в цьому процесі виявилися такі країни, як Фінляндія, Нідерланди та Швеція. Під фінським головуванням 1998 року була ухвалена перша спільноєвропейська програма «Простір свободи, безпеки та справедливості» (1999—2004), де окреслено загальні принципи й напрямки міграційної політики. Її продовженням стала Гаазька програма (2005—2010) із визначенням конкретних механізмів контролю за міграційними потоками, візової політики, а також засобів боротьби з тероризмом та організованою злочинністю. Оперативними кроками на шляху реалізації цих програм стали: у 2005 році заснування Агентства спільного прикордонного контролю FRONTEX зі штаб-квартирою у Варшаві; у 2007 році запровадження програми VIS (Visa Information System) для координації практики видачі віз; 2008 року набула чинності директива про спільні процедури щодо репатріації нелегальних іммігрантів. Програмним документом став «Пакт про імміграцію та притулок», затверджений 2008 року під час головування Франції. Документ не є юридичним і має більше політичний характер, але він спрямований загалом на обмеження міграційних потоків, зокрема, через запровадження механізму селективної імміграції. У цьому контексті був підготовлений звіт Єврокомісії «Глобальний підхід до феномену міграції» (2008), у якому основною стратегією виступає налагодження діалогу та співпраці з країнами походження мігрантів [4].

Європейський Союз щодо мігрантів здійснює політику так званих «закритих кордонів», імміграційна політика більшості країн-членів Євросоюзу здійснюється на основі регулювання міграційних потоків і полягає у встановленні щорічних квот на легальний в'їзд іноземців залежно від потреб внутрішнього ринку праці. В усіх

європейських країнах існує потреба адаптації своїх імміграційних законодавств і, водночас, переосмислення самого феномену імміграції з огляду на новий глобальний контекст, що виник після 11 вересня 2001 року та пов'язав питання міграції, особливо нелегальної, з проблемами тероризму, міжнародної та внутрішньої безпеки. Тільки в 2012 році близько 2 млн. заяв поступило на отримання візи, 138 тис. з яких було відхилено владою Німеччини за кордоном, першочерговою причиною приводиться – з міркувань безпеки [8].

У свою чергу, економічна й фінансова криза 2008 року спричинила негативні тенденції на ринку праці, змусивши національні уряди країн Євросоюзу переглянути й різко скоротити трудові квоти для в'їзду й працевлаштування іноземців. Так, Іспанія, чий уряд із 2008 року започаткував практику одноразових грошових виплат по безробіттю іноземцям, які втратили роботу, але за умови, якщо вони повернуться до себе на батьківщину і принаймні три роки не в'їжджатимуть на територію Іспанії. Усупереч очікуванням іспанського уряду, до цієї програми 2008 року долучилися лише близько двох тисяч іноземців. При цьому підтвердилася тенденція до збільшення нелегальної міграції за умов жорсткіших правил в'їзду та перебування на території країни.

В 2003 році Євросоюз ввів квоти на міграцію робочої сили. Квоти імміграції до ЄС встановлюватиметься для кожної країни окремо і залишатиметься в компетенції національних урядів. Квоти в Італії визначаються на основі повідомлень роботодавців про потребу найму іноземних працівників з урахуванням консультацій з асоціаціями підприємців. Невелика частина цих квот формується в результаті двосторонніх угод про залучення іноземної робочої сили. Для громадян з країн нових членів ЄС і громадян третіх країн встановлюються окремі квоти. Також існують квоти для сезонних робітників. Деякі категорії: спортсмени, перекладачі, медичні сестри не лімітуються. Система квотування в Іспанії, називається «contingente» але низьку ефективність цього механізму, спонукало органи влади впроваджувати більш гнучкі інструменти управління трудовою міграцією («Загальний режим» і «Каталог професій з дефіцитом робочої сили»). В якості альтернативам квоти Іспанський уряд уклав угоди з низкою держав Африки (Марокко, Нігерія, Малі), колишніми радянськими республіками (Молдова, Україна) та державами Латинської Америки (Домініканська Республіка, Колумбія, Еквадор, Перу). Щорічно в Португалії затверджується загальна квота можливого наймання іноземних працівників (кількість робочих місць, які за експертними оцінками не будуть зайняті місцевими мешканцями та іншими пріоритетними категоріями). В рамках цієї загальної квоти визначаються окремі квоти для кожного з автономних регіонів відповідно до їх потреб. Так уряд Португалії залишив імміграційні квоти на 2010 рік на рівні 2009 року – 3 тис. 800 робочих віз. У 2009 році були заповнені тільки 26% вакансій на роботу в Португалії – це 1460 з 3800 робочих місць [12]. У Великій Британії квоти на в'їзд кваліфікованих спеціалістів у 2010 році до 1000 віз, річний ліміт віз для трудових мігрантів із запрошенням роботодавця до 20,7 тисяч на рік. Уряд Естонії 19 січня 2012 затвердив імміграційну квоту у кількості 1008 осіб [13]. На відміну від деяких країн Євросоюзу в Нідерландах відсутні квоти на професійну імміграцію. Європейський Союз має намір збільшити квоти на жінок. За підрахунками Єврокомісії в 2011 році лише 14% членів рад директорів найбільших європейських компаній – жінки. Якщо порівняти із 2010 роком, ця кількість збільшилася лише на два проценти, незважаючи на той факт, що останніми роками жінки становлять більше половини випускників усіх вишів. В 2012 році лише 24 компанії офіційно погодилися до 2015 року збільшити квоту для жінок у правлінні до 30% [5]. До 2020 року ця цифра має збільшитися до 40%.

З 8 червня по 1 липня 2012 року на територіях України та Польщі проводили чемпіонат з футболу «ЄВРО-2012» і в зв'язку з цим значно спростили процедуру проходження українсько-польського кордону. З 15 вересня 2012 року набула чинності

Угода між Урядом Республіки Польща та Кабінетом Міністрів України про скасування оплати за оформлення національних віз [2].

Важливим інструментом міграційної політики ЄС в умовах формування «економіки знань» стало запровадження так званої «блакитної карти» (The Blue Card) – документа, згідно з яким висококваліфіковані трудові мігранти з країн, котрі не входять до складу ЄС, зможуть вільно переміщатися його територією в пошуках роботи. Станом на 2011 рік частка висококваліфікованих фахівців на ринку праці в Європі дуже мала - 1,72 %. В Австралії цей показник становить 9,9%, в Канаді - 7,3%, в США - 3,2%, в Швейцарії - 5,3 %. Брак висококваліфікованих кадрів зростає в країнах - членах ЄС на 3% на рік. Так в Німеччині спостерігається нестача 84 тис. кваліфікованих фахівців зі знаннями математики, комп'ютерних і природничих наук та 43 тис. інженерів [4].

Також регулювання чисельності прибулих мігрантів здійснюється за рахунок активного використання кожною державою селективної функції міграції, за допомогою якої можна впливати на якісний склад населення і трудових ресурсів країни в необхідних напрямках у даний історичний період.

В ЄС розглядається Проект "Смарт кордони", який планують завершити до 2018 року. За проектом всі особи, які в'їжджають /виїжджають в Європу будуть автоматично зареєстровані через електронну систему обліку, при в'їзді вони повинні будуть заплатити за чип, який дозволить вільно пересуватись. Основна мета Проекту контроль міграційних потоків [14].

В ЄС в регулюванні міграційних потоків в умовах рецесії переважали заходи посилення правил імміграції іноземних працівників у поєднанні із заходами щодо репатріації безробітних приїжджиків. Однак, на думку експертів Комітету з імміграційної політики ЄС, контроль на зовнішніх кордонах Співтовариства не забезпечує необхідний рівень безпеки. У цьому зв'язку країни ЄС вже найближчим часом будуть змушені повернутися до подальшого вивчення цієї проблеми. Так, не виключена можливість розробки нових варіантів концепції міграційної політики ЄС і інших підходів до її реалізації в рамках «Єдиної Європи», причому вони будуть спрямовані насамперед на подальше обмеження міграційних потоків у країни ЄС [6; с.147].

**Перспективи подальших наукових розробок.** Тенденцією урядів багатьох розвинених країн стає свідомо політика на полегшення в'їзду кваліфікованих мігрантів, а в разі необхідності – і низькокваліфікованих на тимчасовій основі. Тому, в перспективі, подальші дослідження дозволять використати досвід європейських країн при визначенні рекомендацій для розробки цілісної імміграційної політики.

### Анотація

В статті розглядаються особливості становлення та розвитку міграційної політики Європейського Союзу в контексті європейської інтеграції та формування спільних політик ЄС. Аналізуються перспективи реалізації міграційної політики ЄС на сучасному етапі.

**Ключові слова.** ЄС, міграційна політика, біженці, іммігранти, міграція робочої сили.

**Аннотация**

В статье рассмотрены особенности становления и развития миграционной политики Европейского союза в контексте европейской интеграции и формирования совместных политик ЕС. Анализируются перспективы реализации миграционной политики ЕС на современном этапе.

**Ключевые слова.** ЕС, миграционная политика, беженцы, иммигранты, миграция рабочей силы.

**Annotation**

The peculiarities of formation and development of the migration policy of the European Union in the context of the European integration and the EU common policies are investigated in the article. The prospects of the EU migration policy at the present stage are analyzed.

**Keywords.** EU, migration policy, refugees, immigrants, labor migration.

**Список використаних джерел:**

1. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів [Електронний ресурс] / О.О. Бандурка.- 2002.- Режим доступу: [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z190\\_page\\_2.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z190_page_2.html).
2. Від завтра національні польські візи стануть для українців безкоштовними [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~/1/0/all/2012/09/14/287546>.
3. Гаваші О. У Словаччині поки що недостатньо знають про Україну, її можливості. /О. Гаваші/ [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://viza.uz.ua/news/4908>.
4. Деделюк К.Ю., Сищук А.А. Міграційна політика Європейського Союзу в умовах формування «економіки знань» / К.Ю.Деделюк, А.А. Сищук/ Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки, №11, 2009.- Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod\\_vidnoss/200\\_11/R1/Syshchuk.p](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod_vidnoss/200_11/R1/Syshchuk.p).
5. Кількість мігрантів у Нідерландах за три місяці зросла до рекордної позначки [Електронний ресурс].- Режим доступу: [http://www.fpsu.org.ua/index.=com\\_blog\\_calendar&modid=64&lang=ru&month=4&year=2011&Itemid=0](http://www.fpsu.org.ua/index.=com_blog_calendar&modid=64&lang=ru&month=4&year=2011&Itemid=0).
6. Краєвська О.А. Міграційна політика Європейського союзу: політико-правовий аспект./О.А. Краєвська/ Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». - № 5 (79),2011.- С.- 143-147.
7. Нелегальні мігранти за гроші можуть потрапити майже в будь-яку частину Європи [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/43878>.
8. Новини. Германия. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.dw.de/registry-proposed-to-check-illegal-immigration>.
9. Новини. Глобалізація. [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.dw.de/record-numbers-of-refugees-says-unhcr/a-16038996>.
10. Жизнь депортированных из Германии косовских цыган [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tfolk.ru/?p=9053>.

11. Жукова Н.Н. Миграционная политика Европейского Союза: дис. на соискание ученой степени канд. истор. наук: специальность 07.00.03 «Всемирная история» / Н.Н.Жукова; Ставропольский государственный университет. - Ставрополь, 2005.-346с.
12. Квота в ВНЖ на 2012 год [Электронный ресурс].- Режим доступа: [http://epp/eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-11-043-EN](http://epp/eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-043-EN).
13. Квоты для трудовых мигрантов [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://italia.ru.com/page/immigratsiya-italiua>.
14. Новая миграционная политика в Европе [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zagran.kiev.ua/article.php?new=424&idart=4243>.