

СИНКОВЕЦЬ

Наталія Іванівна
V mars@list.ru

керівник групи з міжнародних зв'язків, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДК 339.9

ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

INSTITUTIONAL ORGANIZATIONAL MECHANISM OF MIGRATION REGULATION IN THE EUROPEAN UNION

Стаття присвячена визначенню основних інституційно-організаційних інструментів, що регулюють міграційні потоки в Європейському Союзі. В статті наведені нормативно-правові акти, які контролюють регулярну та нелегальну міграцію. Значна увага приділяється трудовій міграції в країнах-членах ЄС, імміграційним потокам з третіх країн до ЄС, та забезпеченню прав трудових-мігрантів. Наведені основні угоди та директиви, присвячені цьому процесу. В статті розглянута регуляторна кооперація країн-членів ЄС, з метою розробки спільних стандартів, принципів та узгодженого підходу до регулювання міграції.

Статья посвящена определению основных институционально-организационных инструментов, регулирующих миграционные потоки в Европейском Союзе. В статье приведены нормативно-правовые акты, которые контролируют регулярную и незаконную миграцию. Значительное внимание уделяется трудовой миграции в странах-членах ЕС, иммиграционным потокам с третьих стран в ЕС, а так же защите прав трудовых мигрантов. Приведены основные соглашения и директивы, посвященные этому процессу. В статье рассматривается регуляторная кооперация стран-членов ЕС, с целью разработки общих стандартов, принципов и согласованного подхода к регулированию миграции.

This article is dedicated to determination of the basic institutional organizational instruments regulating migration flows in the European Union. The regulatory legal acts that control regular and irregular migration are observed in the article. High attention is paid to the labor migration both in the EU member states and in third countries as well as protection of human rights of migrant workers. The basic treaties and directives dedicated to this process are observed. The regulatory cooperation of the EU member states aimed at developing common standards, principles and coordinated approach to migration policy is analysed.

Ключові слова: міграція, трудова міграція, Європейський Союз, інституційна структура

Ключевые слова: миграция, трудовая миграция, Европейский Союз, институциональная структура

Keywords: migration, labor migration, the European Union, institutional structure

ВСТУП

У науковій літературі питання регулювання міграції, а особливо трудової міграції, є досить актуальним. Регулювання міграції здійснюється на трьох рівнях – національному, регіональному та міжнародному. Доволі складним є процес регулювання міграційних потоків в інтеграційних угрупованнях, так як тут міграційна політика країн-членів не повинна суперечити міграційній політиці об'єднання. Європейський Союз – є складною структурою, яка розробила свої нормативно-правові акти та інституції, які відповідають за регулювання цього процесу, та розробляють закони і укладають відповідні угоди з метою боротьби з нелегальною міграцією. На відміну від багатьох інших

інтеграційних об'єднань, в Європейському Союзі акцент в таких угодах робиться на захист прав мігрантів та надання їм відповідних умов для життя та роботи.

Останнім часом можна бачити підвищений інтерес наукової спільноти до цього питання. Серед вчених, які зробили значний вклад у вивчення міграційної проблематики можна назвати: О.В. Позняка, О.А. Малиновську, Р.Д. Стаканова, Е.М. Лібанова, І.М. Прибиткову, І.П. Майданік, Л.А. Абалкіна, Л.Л. Рибаківського, Д.С. Шелестова.

МЕТА РОБОТИ

Полягає у визначенні особливостей інституційно-організаційного механізму регулювання міграційних потоків в Європейському Союзі.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, офіційні звіти та угоди ЄС.

При проведенні дослідження було використано методи структурно-логічного аналізу, індукції та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Європейський Союз – це економічний та політичний союз 28 держав-членів, що діє на основі Договору про Європейський Союз від 1992 року. Країни ЄС утворили спільні наднаціональні інституції, яким делегували частину своїх повноважень у прийнятті рішень. Трьома основними інституціями ЄС є: Європейський Парламент, відповідальний за представлення інтересів громадян союзу, Рада Європейського Союзу, що представляє окремі країни ЄС, та Європейська Комісія, що виражає інтереси ЄС в цілому. Ці інституції розробляють політику та закони, які діють на території ЄС. Сприяючи становленню безпеки і стабільності в широкому світовому аспекті, ЄС допомагає створювати безпечніші і більш сприятливі умови життя в межах своїх власних кордонів.

33 мільйона іноземних громадян проживають в ЄС, що становить 6,3% від загальної чисельності населення ЄС, при чому що 60% з них не є громадянами союзу. З нещодавньою «кризою біженців», міграція в ЄС досягла свого піку в 2015 році, це призвело до переосмислення основних завдань та діяльності на місцевому, національному та рівні інтеграційного угруповання. За даними опитування Євробарометра, в якому приймали участь 209 регіонів ЄС, навесні 2015 року імміграція стала причиною найбільших занепокоєнь громадян [7].

Свобода пересування і вибору місця проживання для осіб, які перебувають в ЄС, є наріжним каменем громадянства, що було закріплено положеннями Маастрихтського договору від 1992 р., та є основоположним принципом в Договорі про функціонування Європейського Союзу. Це – основні фундаментальні правові інструменти, на яких базується функціонування ЄС [6].

В Амстердамському договорі від 1997 р. про внесення змін до Договору про Європейський Союз закріплюється право кожного громадянина ЄС вільно пересуватися і проживати на території держав-членів при дотриманні окреслених умов та обмежень. В умовах відмови від паспортного контролю на внутрішніх кордонах країн Шенгенської зони, особливо важливим стало питання контролю та захисту зовнішніх кордонів. Зокрема, в договорі також йдеться про перетворення ЄС в простір свободи, безпеки та правосуддя. Одночасно, проголошувалось, що ця ціль досягатиметься і за спеціальних заходів по контролю за зовнішніми кордонами ЄС. Була переглянута компетенція союзу в сферах внутрішніх справ та правосуддя, імміграційної політики, правил перетину зовнішніх кордонів, поліцейського та судового співробітництва в питаннях боротьби зі злочинністю, расизмом та ксенофобією [1, с. 42].

Вільне пересування людей також гарантоване громадянам тих країн, які є членами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ).

Регіональні акти закріплюють основні стандарти в сфері прав людини, регулюють співробітництво держав з питань міграції та передбачають створення наднаціональних інститутів у сфері контролю над забезпеченням і дотриманням прав мігрантів. Однак, питання регулювання міграційних потоків здійснюється, в основному, на рівні національного законодавства окремої держави. Умови перебування громадян ЄС регулюються в залежності від терміну перебування на території іншої держави-члена. Короткотермінове перебування (до трьох місяців) є вільним. Довгострокове (на термін більше трьох місяців) є вільним для тих, хто не обтяжує соціальну систему приймаючої держави.

ЄС прагне створити збалансований підхід для контролю регулярної імміграції та боротьби з нелегальною імміграцією. Належне регулювання міграційних потоків включає в себе забезпечення справедливого ставлення до громадян третіх країн, які проживають на законних підставах в державах-членах ЄС, підвищення ефективності заходів по боротьбі з незаконною міграцією та сприяння більш тісному співробітництву з країнами, які не є членами союзу у всіх сферах.

В 2011 році Європейською Комісією було прийнято «Глобальний підхід до міграції і мобільності». Ця програма встановлює загальні принципи відносин ЄС з третіми країнами в галузі міграції. Підхід базується на чотирьох принципах:

- регулярна імміграція та мобільність,
- нелегальна міграція та торгівлі людьми,
- міжнародний захист і політика надання притулку,
- забезпечення позитивного впливу на розвиток країни від міграції та мобільності.

Захист прав мігрантів є наскрізним питанням в контексті цього підходу.

Глобальний підхід фокусується на регіональному і двосторонньому діалозі між країнами походження, транзиту та призначення. Одним з основних інструментів Глобального підходу є «партнерства мобільності», які можуть бути здійснені з третіми країнами. Ці партнерства включають не тільки угоди про реадмісію, але й цілий комплекс заходів, починаючи від допомоги в цілях розвитку, закінчуючи сприянням в отриманні тимчасових віз, а також заходів по боротьбі з нелегальною імміграцією [2].

В 2015 році Європейська комісія опублікувала Європейську програму з міграції, де регулювання цього процесу стало центральним пріоритетом. Програма пропонує невідкладні заходи щодо подолання кризи в Середземному морі, і заходи, які необхідно прийняти протягом наступних кількох років, щоб більш ефективно управляти міграційними потоками.

Що стосується середньо- і довгострокової перспективи, Комісія пропонує рекомендації по чотирьом напрямкам:

- зменшення стимулів для нелегальної міграції;
- управління кордонами, зокрема, захист зовнішніх кордонів;
- розробка ефективної політики надання притулку, що базується на реалізації Єдиної європейської системи надання притулку (Europe's Common European Asylum System), а також на оцінці та перегляді Дублінського положення (Dublin Regulation) в 2016 році;
- створення нової політики щодо регулярної імміграції, модернізації та перегляду системи «синьої карти», встановлюючи нові пріоритети для політики інтеграції і оптимізації переваг міграційної політики, наприклад, шляхом сприяння дешевших, швидших і більш безпечних грошових переказів.

Комісія потроїла заходи та ресурси для проведення спільних операцій Фронтекс «Тритон» і «Посейдон».

На основі цієї Програми в 2016 році Комісія опублікувала свої керівні принципи по регулярній імміграції під назвою «На шляху до реформи єдиної європейської системи надання притулку та зміцнення правових шляхів до Європи». Основні стандарти, що вказані в принципах, стосуються залучення інноваційних підприємців до ЄС, розробки більш узгодженої та ефективної моделі регулярної імміграції в ЄС шляхом оцінки існуючих практик, а також зміцнення співпраці з ключовими країнами походження мігрантів.

За період 2014-2020, Фонд з питань надання притулку, міграції та інтеграції (Asylum, Migration and Integration Fund) та Фонд внутрішньої безпеки фінансуватимуть ініціативи в області надання притулку, міграції та інтеграції, а також внутрішньої безпеки та контролю кордонів, із загальним бюджетом в розмірі 6,9 млрд євро [7].

У зв'язку з труднощами, пов'язаними з прийняттям загальних положень, що стосуються трудової імміграції, в ЄС існує система галузевого законодавства, що охоплює категорії мігрантів, з метою встановлення політики управління регулярною імміграцією. Основними регуляторними інструментами виступають:

Директива 2009/ 50/ ЄС про умови в'їзду і проживання громадян третіх країн з метою висококваліфікованої праці створює «синю карту ЄС», процедура прискореної видачі спеціального дозволу на проживання і роботу, на більш привабливих умовах, щоб дати можливість таким працівникам зайняти висококваліфіковані робочі місця в державах-членах. В 2016 році Комісія внесла пропозиції стосовно перегляду даної директиви, так як належним чином вона функціонує лише в дуже невеликому числі держав-членів.

Директива разового дозволу 2011/ 98/ ЄУ встановлює загальну, спрощену процедуру для громадян третіх країн, які претендують на проживання і роботу в державі-члені, а також загальний набір прав, які повинні надаватися регулярним іммігрантам.

Директива 2014/ 36/ ЄУ, прийнята в лютому 2014 року, регулює умови в'їзду і проживання для громадян третіх країн з метою роботи в якості

сезонних робітників. Сезонні робітники мають право легально перебувати в ЄС на максимальний термін від п'яти до дев'яти місяців (залежно від держави-члена), і здійснювати діяльність у залежності від сезону, зберігаючи при цьому своє основне місце проживання в третій країні. Директива також уточнює набір прав таких трудових-мігрантів.

Директива 2014/ 66/ ЄУ про умови в'їзду і проживання громадян третіх країн в рамках внутрішньофірмового корпоративного трансферу, від 15 травня 2014 р. Директива має на меті полегшити для бізнесу та транснаціональних корпорацій процедуру тимчасового трансферу менеджерів, фахівців та стажорів до їх філій або дочірніх компаній, розташованих в Європейському Союзі. Перша доповідь по її реалізації повинна бути представлена до кінця листопада 2019 року.

25 березня 2013 Комісія висунула пропозицію (COM (2013) 0151) по директиві вдосконалення існуючих законодавчих актів, які можна застосувати до громадян третіх країн, які претендують на в'їзд до ЄС для цілей навчання або проведення досліджень (Директиви 2004/ 114/ ЄС і 2005/ 71/ ЄС). Нова директива (2016/ 801/ ЄУ) була прийнята 11 травня 2016 року, а результати по її імплементації повинні бути представлені до 2023 року.

Статус громадян третіх країн, які є довгостроковими жителями в Європейському Союзі, як і раніше регулюється Директивою Ради 2003/ 109/ ЄС, з поправками, внесеними в 2011 році, стосовно розширення сфери її дії для біженців та осіб, які користуються міжнародним захистом [2].

Європейський Союз розробив власні нормативно-правові принципи у сфері міграційної політики трудових мігрантів. Одним з основних документів на території ЄС, у сфері міграції робочої сили, можна назвати Європейську конвенцію про правовий статус трудових-мігрантів від 1977 р. В ній закріплені основні права трудових-мігрантів. Фактично, Європейська конвенція спрямована на забезпечення рівності умов роботи і проживання мігрантів у приймаючих країнах. Однак, слід враховувати, що даний документ носить рамковий характер, тобто може піддаватися різним доповненням і змінам за бажанням сторін, що її підписали. В той самий час, вона носить рекомендаційний характер, і не є обов'язковою для виконання. Тому вплив і необхідність наднаціональних утворень, з регулювання цього аспекту, стає нагальним, особливо зважаючи на сьогоденні проблеми, пов'язані з нелегальною міграцією.

Майже 7 мільйонів громадян ЄС, що складає 3.3% від загального числа робочої сили ЄС, працюють в одній з країн об'єднання, при тому, що це не їх країна походження. Окрім цього, нараховують 1,1 мільйона транскордонних або прикордонних робітників, і майже 1,2 мільйона працівників в ЄС, які, у зв'язку з роботою, повинні регулярно здійснювати короткотермінові відрядження до третьої країни ЄС. Громадяни союзу мають право шукати роботу і працевлаштовуватися в іншій державі-члені, а також отримувати допомогу від державної служби зайнятості приймаючої країни. Вони мають право на

рівне ставлення, однакові умови працевлаштування, доступ до соціальних, податкових пільг тощо. І, нарешті, працівники ЄС користуються правом проживання для себе і членів своїх сімей [7, с. 3].

За останні десять років, дві ключові події викликали появу нової моделі мобільності робочої сили всередині ЄС. По-перше, приєднання десяти країн Центральної та Східної Європи в 2004 і 2007 роках призвело до істотних міграційних потоків з напрямку схід-захід, на додаток до традиційних потоків південь-північ. По-друге, криза Єврозони зумовила збільшення дисбалансу на ринках праці ЄС та призвела до значного відтоку робочої сили з країн на користь периферійних зон.

В 2015 році Європейська комісія оголосила про створення Пакету трудової мобільності (Labour Mobility Package) для забезпечення більш ефективної координації систем соціального забезпечення та підвищення європейських служб зайнятості (European Employment Services) [7, с. 3].

В 1975 році був заснований Європейський фонд з покращення умов життя і праці (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions), це спеціалізоване агентство ЄС, що знаходиться в Дубліні, та надає інформацію, рекомендації та здійснює аналіз в області соціальної та політики працевлаштування для ключових суб'єктів ЄС [7, с. 4].

З точки зору міграції громадян, які шукають роботу в ЄС, але не входять до країн-членів, держави-учасниці зберігають за собою право встановлювати власні правила. ЄС має компетенцію визначати умови в'їзду і проживання для громадян третіх країн. Що стосується нелегальної або незаконної імміграції, відповідні органи ЄС намагаються робити все можливо, щоб запобігти цьому, або знизити її рівень. В той самий час, ЄС координує ефективну політику повернення та може укласти угоди з третіми країнами для повернення таких громадян в їх країну походження або транзиту, якщо вони не виконують умови в'їзду, перебування або проживання в одній з держав-членів.

Згідно з визначенням Міжнародної організації праці, під нелегальною імміграцією розуміють рух, що відбувається поза регулюючими нормами країн-донорів робочої сили, транзитних країн та приймаючих країн. На даний момент не існує єдиного загальноприйнятого визначення нелегальної міграції. З точки зору країни призначення – це в'їзд, перебування або працевлаштування в країні без необхідного дозволу або документів, необхідних відповідно до імміграційного законодавства. З точки зору країни-донору, незаконність міграції може проявлятися у випадках, коли людина перетинає міжнародний кордон без дійсного паспорта, проїзного документа або не виконує обов'язкові адміністративні вимоги для виїзду з країни [8].

ЄС прийняв дві основні частини законодавства по боротьбі з незаконною міграцією:

«Директиву повернення» («Return Directive») (2008/115/ЄС), в якій викладаються загальні стандарти і процедури для повернення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на території

ЄС, включаючи сприяння послідовній та фундаментальній практиці, сумісній з правовими нормами, поліпшення співпраці між державами-членами та підвищенні ролі Фронтекс (Європейське агентство з управління оперативного співробітництва на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського союзу), яка була створена в 2004 році.

Важливою є Директива 2009/52/ЄС, що специфікує санкції та заходи, які застосовуються по відношенню до роботодавців, які порушують заборону про працевлаштування громадян третіх країн, що незаконно перебувають в ЄС [7, с. 3].

ЄС веде переговори та укладає договори про реадмісію з країнами-походження мігрантів та країнами-транзиту. Ці угоди включають в себе зобов'язання про взаємну співпрацю між ЄС і третіми країнами. Переговори з рядом країн привели до підписання відповідних угод (Гонконг, Макао, Шрі-Ланка, Албанія, Росія, Україна, Боснія і Герцеговина, Македонія, Чорногорія, Пакистан, Сербія, Молдова, Грузія, Вірменія, Азербайджан і Кабо-Верде). 18 березня 2016 року було підписано нову угоду між ЄС і Туреччиною, яка включала план по репатріації в Туреччину всіх нелегальних іммігрантів з Греції, починаючи від 20 березня 2016 року, а також угоду про переселення мігрантів з Сирії [2].

Європейський Парламент активно підтримує введення європейської імміграційної політики та закликає до розробки правових документів, і, зокрема, заходів щодо зменшення стимулів для нелегальної міграції.

Згідно з резолюцією до Стокгольмської програми, прийнятої 25 листопада 2009 року, інтеграція, імміграція та політика надання притулку повинна будуватися на повній повазі до основоположних прав. Парламент грав ключову роль в розробці та прийнятті директив «повернення» і «єдиного дозволу».

ВИСНОВКИ

Отже, можна дійти висновку, що питання міграції, а особливо нерегулярної міграції стало критичним для Європейського Союзу. Якщо країни не дійшли згоди по ряду питань стосовно формування міграційної політики, то заходи по її контролю та регулюванню стали надзвичайно важливим для всіх без винятку учасників об'єднання. Європейський Союз ретельно підходить до регулювання міграції, свідченням чого є розгалужена система нормативно-правових актів, директив та угод, що регулюють умови в'їзду мігрантів, терміни їх перебування, їх права та обов'язки тощо. Країни-члени об'єднання самостійно визначають критерії та правила щодо мігрантів з третіх країн. Спільним можна виділити бажання країн спростити процедуру в'їзду для кваліфікованих спеціалістів, та наявність в законодавствах країн спеціальних механізмів по обмеженню в'їзду окремих категорій мігрантів.

Загалом, проаналізувавши інституційно-організаційну структуру регуляторного механізму ЄС, можна сказати, що вона детально розроблена. Відповідні установи та інституції намагаються розробити відповідні акти, з метою регулювання регулярної, нелегальної та трудової міграції. Однак, нещодавня

міграційна криза є свідченням того, що міграційна політика ЄС не є ідеальною, а з подальшим розширенням ЄС, вона вимагатиме більш жорстких заходів.

Список використаних джерел

1. Царева Е. Миграционная политика Европейского Союза. Царева Е.Ю. // – Обозреватель-Observer. – 3/ 2014. – 40-48.
2. Celine Chateau, Rosa Raffaelli [Електронний ресурс] / European Parliament / Immigration Policy // – 2016. Режим доступа: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html
3. European Commission [Електронний ресурс] / Employment, Social Affairs, Inclusion / EU legislation // – 2017. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=474&langId=en>
4. European Commission [Електронний ресурс] / Employment, Social Affairs, Inclusion / Free Movement – EU nationals // – 2017. Режим доступа: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=457&langId=en>
5. European Commission [Електронний ресурс] / Migration and Home Affairs / Legal migration // – 2017. Режим доступа: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration_en
6. European Migration Law [Електронний ресурс] / Asylum, Immigration, Free movement of people // – 2017. Режим доступа: <http://www.europeanmigrationlaw.eu/en/free-movement-of-people>
7. European Union. Committee of the Regions [Електронний ресурс] / Free movement and migration // – 2015. Режим доступа: <http://cor.europa.eu/en/welcome/Documents/Update%204%20June%2015/06%20Free%20movement%20and%20migration.pdf>
8. International Organization for Migration [Електронний ресурс] / Glossary on Migration // – 2011. – №25. Режим доступа: <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf>