

Муц Луай Файсал,
к. соц. н., Директор центру освітніх послуг для іноземних громадян,
Запорізька державна інженерна академія

DOI: 10.32702/2306-6814.2018.24.90

ВЕКТОР РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ

Muts Luai Faisal,
Candidate of Sociological Sciences, Director of the Center for Educational Services for Foreign Citizens, Zaporizhzhya State Engineering Academy

VECTOR OF DEVELOPMENT OF MIGRATION POLICY IN THE EUROPEAN UNION AND ITS USE IN UKRAINIAN REALITIES

У статті досліджено характерні риси міграційної політики Європейського Союзу внаслідок інтенсифікації світових міграційних потоків, зокрема в процесах трудової та стаціонарної міграції. Приділено увагу дослідженням вітчизняних та закордонних вчених у напрямі дослідження європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики щодо окремих країн та регіонів. У ході наукового дослідження публікацій вчених приділено увагу прикордонному контролю з метою забезпечення обліку та контролю нелегальних мігрантів та біженців, а також питанню безпеки і національних інтересів. Висвітлено комплексний підхід у питанні міграції, що має включати низку заходів, спрямованих на врегулювання міграційних потоків до Євросоюзу. Запропоновано модель імплементації закордонного досвіду до українських реалій до розробки національної стратегії регулювання міграційних потоків. Розкрито покрововість виконання кожного з елементів моделі закордонного досвіду до українських реалій. Узагальнено взаємовідносини між Євросоюзом та Україною в межах визначення основного напрямку формування української міграційної політики.

The article examined the characteristics of the migration policy of the European Union, as a result of the intensification of global migration flows, in particular in the processes of labor and stationary migration. The attention was paid to researches of domestic and foreign scientists in the direction of study of European experience in the development and implementation of state migration policy for individual countries and regions. During the scientific research of the publications of scientists, attention was paid to border control in order to ensure the registration and control of illegal migrants and refugees as well as issues of security and national interests. The integrated approach in the issue of migration is highlighted, which should include a series of measures aimed at regulating migration flows to the EU. The model of implementation of foreign experience to Ukrainian realities is proposed to the development of a national strategy for regulating migratory flows. The step-by-step implementation of each element of the model of foreign experience to the Ukrainian realities is revealed. The relationship between the EU and Ukraine is generalized within the framework of determining the main direction of the formation of Ukrainian migration policy. The main directions of migration policy in the EU countries are highlighted, namely: 1) ensuring the migration process by the general relations between the authorities and migrants, taking into account the needs and capacities of individual countries, the adaptation of migrants to the environment of the recipient country is also one of the important directions; 2) reduction of manifestations of illegal migration, elaboration of an algorithm of action for the return of an illegal migrant to the country of origin or transit; 3) introduction of new approaches in relation to the current requirements of the migration process in the border control; 4) use of measures of the European system that provides shelter to different categories of migrants; 5) the exchange of information between the recipient countries and donor countries in the migration policy.

*Ключові слова: європейський досвід, інновації, комплексні підходи, міграційні програми.
Key words: European experience, innovations, integrated approaches, migration programs.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Міграційна політика держави стала одним з важливих компонентів взаємодії держави з іншими країнами, адже налагодження комунікацій дають змогу нашій країні забезпечувати національну безпеку. Але варто

зауважити, що формування міжнародної міграційної політики будь-якої держави має спиратися на активну взаємодію з такими міжнародними організаціями як Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, Міжнародна організація з міграції. Використан-

ня європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики істотно впливає на трансформацію таких сфер державного управління, як економіка, політика, культура, що призводить до появи нових компонентів соціальних зв'язків у суспільстві. Ключовою проблематикою є реалізація основних підходів щодо запровадження європейського досвіду внаслідок різкої інтенсифікації світових міграційних потоків, зокрема в процесах трудової та стаціонарної міграції.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові публікації, де висвітлені дослідження європейського досвіду у виробленні та реалізації державної міграційної політики щодо окремих країн та регіонів, досліджувалась у працях вчених — Дж. Борхаса, А. Вінтерса, А. Гайдуцького, С. Дрінквотера, Дж. — К. Думонта, І. Івахнюка, Е. Лібанову, О. Малиновського, С. Метельова, Д. Рату, А. Румянцева, О. Старка, А. Філіпенка, Дж. Флореса, О. Шниркова. Цьому питанню приділялась увага міжнародними організаціями, зокрема: Міжнародною організацією праці, Міжнародною організацією з міграції, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Світовим банком тощо. Окреслення основних тенденцій міграційної політики та національних особливостей визначили такі вчені: В. Ватаманюк, Л. Весельська, Ю. Гуменюк, Т. Драгунова, О. Заклекта, В. Колот, І. Кукурудза, Е. Лібанова, О. Малиновська, І. Майданік, О. Новікова, О. Поважний, В. Рогового, Г. Ситник, В. Скуратівський, В. Смолянюк, О. Снігова та ін. Однак вивчення та запровадження європейського досвіду у реалізації національної міграційної політики потребують подальшого дослідження з метою визначення основного напрямку розширення можливостей міграційного процесу.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті — проаналізувати досвід країн Євросоюзу у реалізації міграційної політики та визначити основні підходи, які можливо імплементувати до українських реалій в процес розробки міграційної політики.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Європейський досвід введення міграційної політики є залежним від територіальної, економічної, політичної приналежності, що впливає на вироблення та реалізацію міграційної політики, створюючи робочі місця, розвиваючи регіони, підвищуючи продуктивність праці. Наявні програми європейських країн світу слід згрупувати у чотири категорії. Перша категорія має стимулювати зайнятість та інновації. Яскравими прикладами цього є такі країни як Нідерланди, Німеччина, Франція. Наприклад, французька програма, задіяна в 2009 р., передбачає таке: основні умови візи — є інвестиції в розмірі 10 млн дол. США, а також створення 50 робочих місць. Другою категорією є інвестиційна віза; основною її умовою є вкладення коштів у специфічний фонд, який здійснює інвестиції в економіку країни перебування. Такі програми не передбачають повернення інвестованих коштів. Така програма наявна в Сполученому Королівстві, Іспанії. Третя категорія — є візи-по-

жертвування; основною умовою отримання даної візи є пожертвування значною сумою коштів, а також здійснення великих покупок суверенних облігацій для отримання візи — Ірландії, Іспанії та Греції. Четверта категорія вимагає від інвестора вкласти свої кошти в будівництво житла для отримання візи; такі програми наявні в Ірландії, Іспанії, Португалії та Греції [1].

Характерною ознакою Європейського Союзу є міграційна політика по відношенню до мігрантів низької кваліфікації, що здебільшого прибувають із країн Азії та Північної Африки. Більшість європейців негативно ставляться до мігрантів із країн Азії та Північної Африки, тому за здебільшого державна влада в країнах Євросоюзу розробляє заходи по асиміляції мігрантів — мовні навички, отримання професій згідно з ринком праці Євросоюзу, вивчення культурної особливості європейців. Низькі темпи впровадження даної міграційної політики можуть створити соціальну напругу, що в подальшому вплине на руйнацію Шенгенської зони, а також Євросоюзу. Розуміючи комплексність питання міграційної політики, виникає потреба в розробці системи превентивних заходів щодо країн, з яких спостерігається великий потік нелегальних мігрантів. Враховуючи вищевикладене, всім країнам-членам Євросоюзу треба відновили прикордонний контроль з метою забезпечення обліку та контролю нелегальних мігрантів та біженців, для того щоб було можливо надавати медичну та соціальну допомогу. Європейські країни дотримуються різних підходів у контролі нелегальної міграції, тому як вони ставлять питання до власної безпеки і національних інтересів на перше місце, внаслідок чого відсутній уніфікований підхід.

До комплексного підходу в питанні міграції має бути низка заходів, спрямованих на: прийом мігрантів, що мають статус біженців з прикордонних країн із належним рівнем безпеки (розділяючи відповідальність та міграційні ліміти, можливо знизити навантаження на країну, при щорічному прийомі мігрантів); жорсткий контроль на кордонах і надання фінансової допомоги країнам-реципієнтам з великою долею нелегальних мігрантів та мігрантів зі статусом біженець; впровадження програми фінансової політики для реалізації комплексної стратегії щодо біженців, адже наявні політичні і гуманітарні наслідки, економічні втрати; використання фінансових інструментів (Пакет макрофінансової підтримки й Європейський стабілізаційний фінансовий механізм (EFSM); імплементация заходів по підтримці міграційної політики в межах Європейської агенції з підтримки державчленів в області політики надання притулку (EASO) повинна застосувати Єдину європейську процедуру надання притулку і виробити механізм розміщення визнаних біженців [2].

Вдосконалення якості міграційної політики досягається завдяки поглибленому співробітництву з більш розвиненими країнами, зокрема для України є пріоритетом співпраця з країнами Євросоюзу в питаннях обміну інформацією, вдосконалення міграційного законодавства, реєстрації мігрантів, уніфікації документів, залучення у суспільство нових мігрантів, ліквідація каналів нелегальної міграції [3, с. 316].

Хоча внаслідок співпраці між країнами Євросоюзу та Україною посилюються міграційні настрої серед населення, але спостерігаються й позитивні результати:

1) лібералізація відносин між країнами Євросоюзу та Україною в отриманні дозволів на працевлаштування та зниження нелегальної міграції;

2) внаслідок тісної співпраці між країнами-реципієнтами та Україною можливо встановити гарантії щодо працевлаштування трудових мігрантів відносно їх кваліфікаційного рівня, що в свою чергу, вплине на підвищення їх знань та досвіду за кордоном, які можуть стати в нагоді в Україні;

3) також позитивним ефектом для трудових мігрантів є соціальне страхування, медичне страхування та посилення соціального захисту з боку країни-реципієнта [4, с. 98]. Тому в межах реалізації міграційної політики необхідно брати до уваги закордонний досвід, зокрема країн Євросоюзу. Важливою складовою цього процесу має стати не тільки ідентифікація, стимулювання найбільш бажаних категорій іммігрантів та рееміграція українців, а також узгодження із соціальною політикою та державною політикою зайнятості. Тому державний контроль у напрямі міграційних процесів має сприяти зниженню факторів щодо масового виїзду населення України та великої кількості нелегальних мігрантів.

Проблемними питаннями міграційних процесів України мають виступати процеси лібералізації візового режиму, внаслідок чого було підписано двосторонній "Плану дій". Процес лібералізації візового режиму був розділений на дві частини — перша частина (правовий та інституційний), друга частина (демонстрація здатності контролю нелегальної міграції). Сам процес лібералізації візового режиму пов'язаний різними технічними заходами, які не були напряму прив'язані до довгострокових пріоритетів національної політики. Рівень запровадження реформ згідно зі стандартами та нормами Євросоюзу мають відповідати наступному: 1) вирішення питання постійної міграції українських громадян до країн Євросоюзу; 2) запровадження економічних та політичних підходів щодо зниження довгострокової демографічної несприятливої перспективи, яка буде одним з пріоритетів державної міграційної політики.

Можна надати приклад міграційної політики відносно українських громадян, що проживають за кордоном на прикладі Польщі. Проведення міграційної політики в Польщі відносно головних запитів Євросоюзу зумовило сконцентрувати основні зусилля на таких чинниках — умови в'їзду іноземців, боротьба з нелегальною міграцією, запровадження найсуворіших заходів контролю. Але в той самий час позитивними рисами міграційної політики Польщі було стимулювання повернення польських громадян із-за кордону та залучення трудових мігрантів до місцевого ринку. Україна зіткнулася з даними проблемами. Перед нашою державою стоїть питання зупинення триваючої еміграції населення працездатного віку та необхідності вирішення демографічних і трудових потреб [5].

Згідно з дослідженнями директора Українського інституту публічної політики Віктора Чумака основною проблемою спроможності українських законодавців регулювати та адаптувати міграційні процеси до європейських стандартів полягає у різних моделях управління міграцією всередині виконавчої влади [6, с. 5]. Перш

за все, однією з вимог Євросоюзу є амбівалентне ставлення до заснування Державної міграційної служби України. В більшості європейських країн міграційні служби входять до складу МВС (Австрія, Бельгія, Болгарія, Велика Британія, Греція, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Польща, Білорусь, Румунія, Словаччина, Туреччина, Франція, Чехія) або є самостійним органом, робота якого координується Міністром внутрішніх справ (Іспанія, Португалія, Угорщина). Міграційна служба є самостійним органом у Данії, Естонії, Швеції [7, с. 226].

Всі спільні зусилля країн Євросоюзу зосереджуються на збереженні досягнутих результатів та створенні навколишнього середовища, для того щоб всі досягнуті домовленості були виконані та забезпечували функціонування Шенгенської системи. Варто приділити увагу Стокгольмській програмі, що функціонувала на момент набуття Лісабонської угоди, яка також формувала деякі з функцій міграційної політики Євросоюзу. Відповідно (ст. 68), Рада Європейського союзу отримала можливість визначати напрями розвитку законодавства та планувати заходи у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції. Прийняття п'ятирічних програм країнами Євросоюзу не відносяться до їх чинного законодавства та не є обов'язковим для виконання, хоча в них зазначені основні напрями спільної міграційної політики, інструменти досягнення цілей, формування нових нормативно-правових актів. Варто брати до уваги Послання Єврокомісії в сфері міграції, що після 1999 року було оприлюднено широкому загалу. Вони мають пропозицію відносно спільних рішень, дослідження та аналізу ситуації, визначення оцінки імплементації прийнятого законодавства. Особливостями прийняття рішення в країнах Євросоюзу — є формування ініціатив, що можуть не завжди підтримуватись країнами-членами, а кінцеве рішення приймається внаслідок постійних дискусій, останнє рішення щодо змін у чинному законодавстві Євросоюзу може відрізнитися від первинного.

Аналізуючи модель адаптації стандартів ЄС до українських реалій в процес подальшої розробки міграційної політики на рисунку 1, варто зауважити її комплексний підхід до вирішення питань міграційної політики та її використання в українських реаліях.

В основі моделі лежить жорсткий контроль на кордонах, прийом мігрантів згідно наявних міграційних та соціальних програм, фінансова допомога (побудова центрів по роботі з біженцями та нелегальними мігрантами), адаптація фінансової політики по відношенню збільшення чи зниження міграційних потоків до країн Євросоюзу.

При розробці програм у напрямі міграційних процесів органи влади Євросоюзу користуються категоризацією міграційних програм, що поділяються на інвестиційну міграцію, міграцію пов'язану з побудовою нерухомості, міграція, що направлена стимулювати зайнятість та інновації, благодійна міграція. Основними пріоритетами співробітництва у міграційній політиці України по відношенню до Євросоюзу є міграційне законодавство, обмін інформацією, реєстрація мігрантів, уніфікація документів, суспільні відносини, ліквідація нелегальної міграції. Основою цієї співпраці є лібералізація відносин, працевлаштування трудових мігрантів

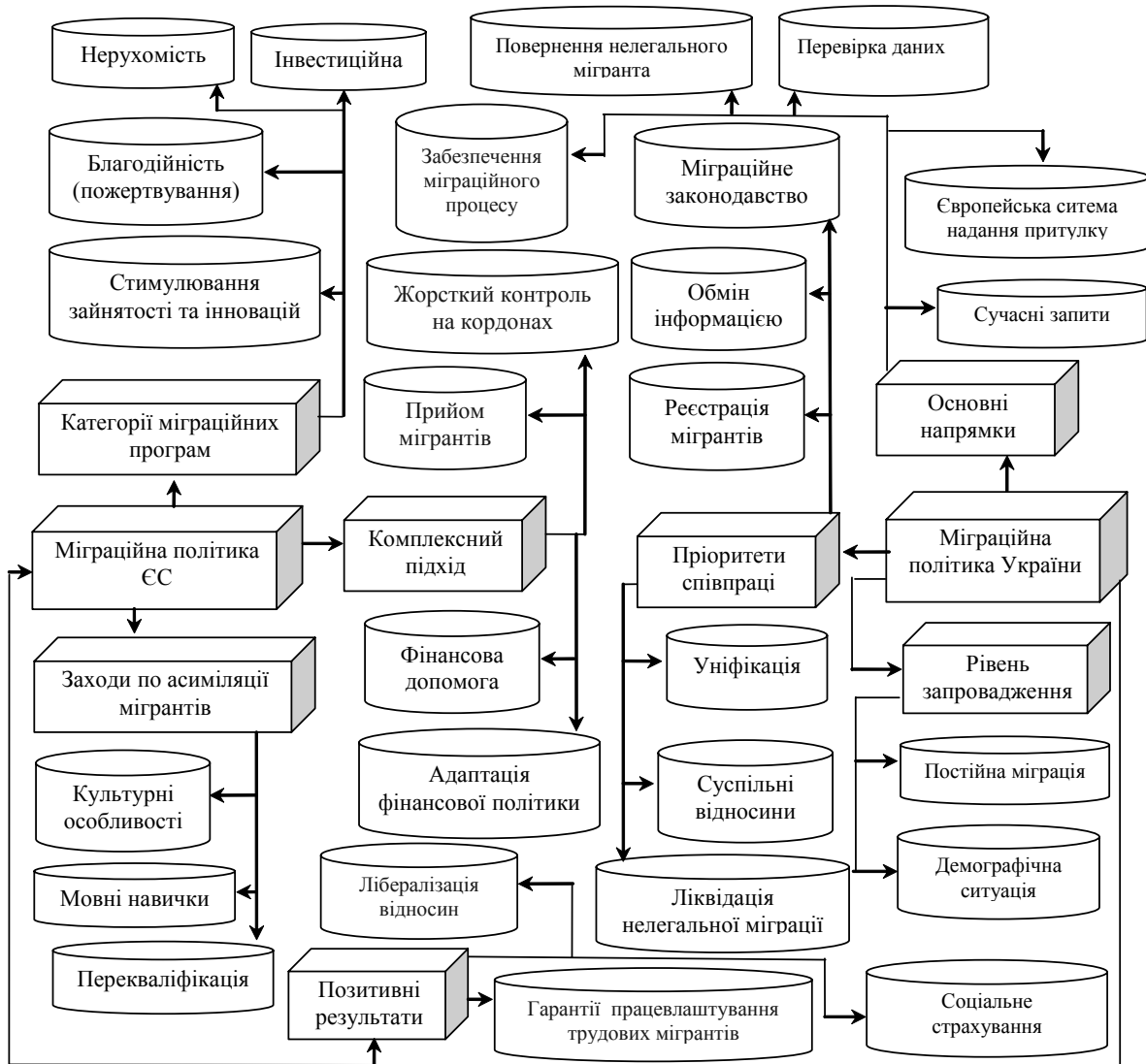


Рис. 1. Модель адаптації стандартів Євросоюзу до українських реалій в процес подальшої розробки міграційної політики

з України, соціальне страхування українських мігрантів.

Основними напрямками міграційної політики в країнах Євросоюзу є наступні: 1) забезпечення міграційного процесу загальними відносинами між владою та мігрантами, урахування потреб та можливостей окремих країн, адаптація мігрантів до навколишнього середовища країни-реципієнта також є одним із важливих напрямів; 2) зниження проявів нелегальної міграції, розробка алгоритму дій щодо повернення нелегального мігранта до країни походження чи транзиту; 3) запровадження нових підходів відносно сучасних запитів міграційного процесу в прикордонному контролі; 4) використання заходів європейської системи, що надає притулок різним категоріям мігрантів; 5) обмін інформацією між країнами-реципієнтами та країнами-донорами в міграційній політиці. Один з важливих нормативно-правових документів, що був прийнятий Європейським Союзом, був Пакт про імміграцію та притулок у момент розгортання світової фінансово-економічної кризи. Внесення певних корективів, які датуються 2011 роком, є підтвердженням щодо оновлення політич-

них напрямів міграційної політики, що враховують наслідки кризи. Основним чинником став чисельний міграційний потік з країн Південного та Східного Середземномор'я. Такі зміни висвітлюють та впливають на питання міграційної політики, відносно надання притулку різним категоріям мігрантів, перш за все ці зміни були покликані запобігти масовому нелегальному припливу економічних мігрантів. Окрім того, міграційна політика, що постійно змінюється у Євросоюзі, викликана внаслідок низки революцій в арабських країнах, стратегічного розвитку суспільства, укріплення кордонів [6; 8].

Основні гарантії, що забезпечували вільне пересування робочої сили, було зафіксовано Паризькою угодою (1952 р.) про створення Європейського співтовариства вугілля та сталі, а також два Римські договори щодо створення Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського економічного співтовариства (1957 р.). Але норми фактично набули сили у 1960-ті рр. згідно з Приписом Ради європейських співтовариств від 15 жовтня 1968 р., де зазначалося, що "мобільність робочої сили в рамках Співдружності має бути одним із засобів, який гарантує працівникові мож-

ливість покращити умови життя та праці, і сприяти його соціальному розвитку, і водночас допомагати забезпеченню потреб економіки держав-членів" [9]. Основними міжнародними документами що регулювали питання по трудових мігрантів належать — Конвенція про зловживання в галузі міграції та про забезпечення трудящим мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення (1975 р.), Європейська соціальна хартія (1961 р.), Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудових мігрантів і членів їх сімей (1990 р.), Конвенція Міжнародної організації праці про трудових мігрантів (1949 р.) [10].

ВИСНОВОК

Підводячи підсумки європейської міграційної політики варто сказати про її неоднозначність в питаннях визначення національних інтересів кожної з країн-членів Євросоюзу. Наукові дослідження в напрямі врегулювання питань нелегальної міграції та розробки відповідних заходів міграційної політики країн-членів Євросоюзу знаходяться на національному рівні кожної з країн Євросоюзу та є одним з головних векторів політики Євросоюзу в цілому, тому як вся його економіка спирається не на матеріальні ресурси, а людський потенціал. Подальша інтеграція України до країн-членів Євросоюзу вимагає від неї гармонізацію нормативно-правової бази, зокрема відносно міграційної політики. На початковій стадії вирішення основних проблем в напрямку міграційної політики в процесі інтеграції України до Євросоюзу, дозволить знизити масовий виїзд українців до країн-членів Євросоюзу та стати активними учасниками нелегального міграційного руху до більш розвинених країн-членів Євросоюзу. Також варто було б взяти до уваги визначення українцями вільного переміщення до країни Євросоюзу, що підпадає під соціально-економічні процеси в Україні, тобто є тотожним до можливості підвищити свій рівень життя та добробут.

Література:

1. Стаканов Р.Д. Механізм реалізації міграційної політики [Електронний ресурс] / Р.Д. Стаканов. — 2016. — Режим доступу: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2016/2016_5/5.pdf
2. Пробоїв О.А. Напрями подолання міграційної кризи в країнах ЄС і врегулювання потоків нелегальної міграції: Економіка та суспільство. — 2017. — №8. URL: <http://economyandsociety.in.ua>
3. Павлова В.О. Формування міграційної політики України в поєднанні з міжнародною трудовою міграцією / В.О. Павлова // Актуальні проблеми держави і права. — Вип. 72. — 2014. — С. 309—316.
4. Малиновська О. Повернення українців в Україну як стратегічне завдання міграційної політики держави / О. Малиновська // Українознавчий альманах. — Вип. 7. — 2012. — С. 98—101.
5. Євроінтеграція України: досвід сусідів та перспективи об'єднання суспільства [Електронний ресурс]. — 2014. — Режим доступу: https://dif.org.ua/uploads/pdf/1407765948_3132.pdf
6. Віктор Чумак, Пьотр Казьмеркевіч, Андрій Стародуб, Олександр Сушко. Реформи у міграційній сфері: українські потреби та польський досвід. — К.: Інститут Євро-Атлантичного співробітництва, 2010. — 40 с.

7. Новік В.О. Державна політика і регулювання імміграційних процесів в Україні. — К.: Компанія ВАІТЕ, 1999. — 246 с.

8. Гречко О. Концептуальні засади у державної міграційної політики України / О. Гречко // Політичний менеджмент. — 2011. — № 6. — С. 73—81. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2011_6_11

9. Міграційна політика Європейського Союзу: виклики та уроки для України / О.А. Малиновська. — К.: НІСД, 2014. — 48 с.

10. Лісовська М.М. Захист прав трудових мігрантів: європейський досвід Європейські та міжнародні підходи до захисту прав людини: матер. регіон. наук.-практ. конф., 7 квіт. 2017 р. — С. 73—77.

References:

1. Stakanov, R.D. (2016), "Mechanism for the implementation of migration policy", available at: http://www.intellect21.nuft.org.ua/journal/2016/2016_5/5.pdf (Accessed 20 Nov 2018).
 2. Proboiv, O.A. (2017), "Directions to Overcoming the Migration Crisis in EU Countries and Regulating Flows of Illegal Migration: Economics and Society", *Ekonomika ta suspil'stvo*, vol. 8, available at: <http://economyandsociety.in.ua> (Accessed 20 Nov 2018).
 3. Pavlova, V.O. (2014), "Formation of the migration policy of Ukraine in conjunction with international labor migration", *Aktual'ni problemy derzhavy i prava*, vol. 72, pp. 309-316.
 4. Malynovs'ka, O. (2012), "Return of Ukrainians to Ukraine as a strategic task of the country's migration policy", *Ukrainoznavchij al'manakh*, vol. 7, pp. 98-101.
 5. Fond "Demokratychni initsiatyvy imeni Il'ka Kucheryva" (2014), "Eurointegration of Ukraine: the experience of neighbors and the prospects of the association of society", available at: https://dif.org.ua/uploads/pdf/1407765948_3132.pdf (Accessed 20 Nov 2018).
 6. Chumak, V. Kaz'mierkievich, P. Starodub, A. Sushko, O. (2010), *Reformy u mihratsijnyj sferi: ukrains'ki potreby ta pol's'kyj dosvid* [Reforms in the migration field: Ukrainian needs and Polish experience], *Instytut Yevro-Atlantychnoho spivrobotnytstva*, Kyiv, Ukraine.
 7. Novik, V.O. (1999), *Derzhavna polityka i rehulivannia immihratsijnykh protsesiv v Ukraini* [State policy and regulation of immigration processes in Ukraine], *Kompaniia VAITE*, Kyiv, Ukraine.
 8. Hrechko, O. (2011), "Conceptual bases in the state migration policy of Ukraine", *Politychnyj menedzhment*, vol. 6, pp. 73—81.
 9. Malynovs'ka, O.A. (2014), *Mihratsijna polityka Yevropejs'koho Soiuzu: vyklyky ta uroky dlia Ukrainy* [European Union Migration Policy: Challenges and Lessons for Ukraine], *NISD*, Kyiv, Ukraine.
 10. Lisovs'ka, M.M. (2017), "Defending the rights of migrant workers: European experience", *Yevropejs'ki ta mizhnarodni pidkhody do zakhystu prav liudyny: materialy rehional'noi naukovo-praktychnoi konferentsii* [European and international approaches to the protection of human rights: materials of the regional scientific and practical conference], 7 Apr. pp. 73—77.
- Стаття надійшла до редакції 29.11.2018 р.*