НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ВИКЛИКИ ТА УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

аналітична доповідь

КИЇВ - 2014

УДК

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

Автор:

Малиновська О.А. *– д. держ. упр., проф.*

Електронна версія: http://www.niss.gov.ua

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

ISBN

У доповіді показано етапи формування спільної міграційної політики Європейського союзу, розкрито зміст основних політичних документів, що визначають напрями та інструменти політики ЄС у сфері міграції, викладено норми законодавства, прийнятого на їх виконання. В ній подано огляд співпраці України з ЄС у галузі регулювання міграційних процесів та запропоновано деякі рекомендації, реалізація яких могла б сприяти удосконаленню міграційної політики України у відповідності до європейських стандартів.

ISBN

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2014

ВСТУП

Інтенсифікація міжнародних міграцій, що є наслідком і, водночас, рушійною силою глобалізації, повною мірою спостерігається на Європейському континенті. З 232 млн землян або 3 % світового населення, які проживають не в тих країнах, де народилися, тобто є мігрантами, більшість перебуває в Європі – 72,4 млн. Їхня чисельність постійно зростає (2010 р. – 69,2 млн)[1]. Населення континенту урізноманітнюється і за цим показником стає подібним до населення традиційних іммігрантських країн, таких як США, Канада, Австралія.

За цих умов така важлива складова інтеграційних процесів як пересування людей, поряд із вільним рухом товарів та капіталів, є предметом спільних політичних рішень Європейського Союзу. Вони стосуються як ситуації всередині Співтовариства, так і його міграційних відносин із третіми країнами.

Для України міграційна політика об'єднаної Європи становить подвійний інтерес. По-перше, ЄС є важливим партнером нашої держави з обміну населенням, куди спрямовується численний міграційний потік. На території Євросоюзу, передовсім у сусідніх країнах, а також в країнах Південної Європи, працюють, навчаються, проживають численні українці. Наприклад, за офіційними даними країн перебування, в Німеччині 153,4 тис. вихідців з України[2], в Італії громадян України налічувалося 2013 р. 192,3 тис., Чехії – 107,7 тис., Іспанії – 84 тис., Португалії – 44 тис.[3]. У доповіді Єврокомісії щодо міграції 2012 року було вказано, що українці за кількістю вперше отриманих дозволів на перебування в країнах Євросоюзу вийшли на перше місце: їм було оформлено впродовж року 204 тис. дозволів. Україна обійшла за цим показником країни, звідки традиційно прибували до Європи численні мігранти, а саме США, Індію, Китай та Марокко [4]. До цього варто додати, що статистика країн призначення щодо іммігрантів-українців не є вичерпною. Адже нею охоплено лише легально перебуваючих за кордоном. Проте не секрет, що певна частина українських мігрантів залишалися в країнах призначення після завершення чинності віз, працювали без офіційно оформлених дозволів, тобто реальна присутність українців в Європі є суттєво більшою. Тому регуляторні заходи, що визначають становище іммігрантів в ЄС, їхні права та обов'язки, доступ до ринку праці, умови навчання, як і санкції проти нелегальної міграції, напряму зачіпають інтереси багатьох співвітчизників. Небайдужі вони і для суспільства в цілому. Адже міграційний режим, що запроваджений в такому привабливому для іммігрантів і географічно близькому до України регіоні як Євросоюз, значно впливає на динаміку та склад транскордонних переміщень населення. Іншими словами, від міграційної політики ЄС багато в чому залежить, чи втрачатиме Україна робочу силу, ви відбуватиметься «відплив мізків», чи, навпаки, мігранти повертатимуться на батьківщину, збагачені новими знаннями та досвідом та ще й привозитимуть з собою зароблені за кордоном кошти.

Другий аргумент на користь практичного і теоретичного значення вивчення міграційної політики Євросоюзу пов'язаний з євроінтеграційними намірами України. Адже, крім іншого, інтеграція до ЄС передбачає досягнення відповідності європейським стандартам також і у сфері міграційного законодавства та менеджменту. Правові норми, що є обов'язковими для країн-членів Євросоюзу, так звані **acquis communautaire**, мають

---

[1] International Migration Report 2013 /UN Department of Economic and Social Affairs. Population Division. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf

[2] MPC-Migration Profile. Ukraine. – 2013. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Ukraine.pdf

[3] Eurostat. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

[4] 4th Annual Report on Immigration and Asylum (COM/2013 422 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/4th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf

бути поступово імплементовані до законодавства, а адміністративна практика наближена до загальноприйнятої в Європі. Причому, успішне просування у цьому напрямі, з одного боку, є передумовою поглиблення міжнародного співробітництва, отримання фінансової та технічної допомоги, спрямованої на посилення спроможності українського уряду управляти міграційними процесами, а з другого, – умовою ширшого доступу населення України до можливостей вільного пересування Європою, тобто повноцінної присутності українців на загальноєвропейському міграційному просторі.

У доповіді показано етапи формування спільної міграційної політики Європейського союзу, розкрито зміст основних політичних документів, що визначають напрями та інструменти політики ЄС у сфері міграції, викладено норми законодавства, прийнятого на їх виконання. В ній подано огляд співпраці України з ЄС у галузі регулювання міграційних процесів та запропоновано деякі рекомендації, реалізація яких могла б сприяти удосконаленню міграційної політики України у відповідності до європейських стандартів.

1. СУЧАСНА МІГРАЦІЙНА СИТУАЦІЯ В ОБ'ЄДНАНІЙ ЄВРОПІ

Перш, ніж розглядати політику ЄС у сфері міграції, необхідно коротко охарактеризувати міграційну ситуацію на континенті. Передовсім зазначимо, що в другій половині минулого століття спочатку Західна та Північна, згодом Південна, а на початку 2000-х років Центрально-Східна Європа пережили так званий міграційний перехід, тобто перетворення з території, звідки населення вибуває, на таку, куди спрямовуються численні іммміграційні потоки. Саме це було першопричиною розвитку систем управління міграціями європейських країн спочатку на національному, а потім і на регіональному рівні.

На сьогодні основними факторами формування міграційної політики ЄС, крім міграційного тиску із-зовні, є демографічна ситуація, що склалася в більшості європейських країн, та потреби ринку праці. У короткотерміновій перспективі певну роль відіграли також реалії фінансово-економічної кризи, наслідки якої досить болючі, особливо для деяких членів ЄС. На внутрішню європейську мобільність вплинуло розширення складу Євросоюзу останнього десятиліття, в основному за рахунок країн, які за рівнем життя та заробітків суттєво поступалися «старим» членам ЄС.

Серед демографічних чинників основний – швидке старіння населення Європи. Якщо 2012 р. населення працездатного віку країн ЄС (15-64 роки) становило 335,6 млн осіб, то на 2060 р., за прогнозом, нараховуватиметься лише 290,6 млн працездатних європейців. Демографічне навантаження особами старшого віку (тобто співвідношення чисельності непрацездатних осіб старшого віку до чисельності працездатного населення) становило 26,8 %, а в 2060 р. зросте до 52,6 %[5]. Це призведе до проблем у функціонуванні пенсійної системи, забезпеченні потреб економіки робочою силою. Хоча на сьогодні безробіття в країнах ЄС доволі високе, особливо безробіття молоді, низка країн-членів уже відчувають дефіцит працівників в деяких галузях та регіонах. Так, особливо гострим він є у ІТ-технологіях, де попит зростає на 3 % щорічно і постійно перевищує пропозицію. Відчувається дефіцит робочої сили у секторі медичних та соціальних послуг. Незадоволеним є також попит на інженерних працівників. Приплив додаткових людських ресурсів із-зовні дещо пом'якшує ці проблеми. Адже імміграція забезпечує до 40 % приросту населення європейських країн. Особливо бажаним є прибуття висококваліфікованих іммігрантів та їх внесок у формування економіки, заснованій на знаннях. І хоча приплив чужонаціонального населення несе для

[5] 4th Annual Report on Immigration and Asylum (COM/2013 422 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/docs/4th_annual_report_on_immigration_and_asylum_en.pdf

європейських суспільств не лише вигоди, а й проблеми, за умови ефективного регулювання він видається необхідним для поступального розвитку Європи.

Для кількісних показників міжнародної міграції в Європі використовуються дані, що характеризують прибуття та вибуття (flows), де виділяють громадян країн-членів ЄС та громадян третіх країн, а також дані щодо чисельності прибульців, які проживають в Євросоюзі (stocks). Обрахунок останніх відбувається або на основі місця народження (особи, які народилися не в тій країні, де проживають, тобто іммігранти, з розподілом на вихідців з країн-членів ЄС та з-поза меж ЄС), або на основі громадянства.

За даними Євростату, на 2013 р. в ЄС-27 майже 10 % населення становили іммігранти. Їх налічувалося 50,8 млн, з яких 17,3 млн, тобто понад третина, були вихідцями з країн ЄС. Близько двох третин іммігрантів – 33,5 млн – народжені в інших країн світу[6].

Водночас європейська статистична агенція зафіксувала проживання на території ЄС близько 35 млн іноземців. Це 13,7 млн громадян інших країн Євросоюзу (2,7 % населення), причому в таких країнах як Бельгія, Люксембург, Ірландія та Кіпр громадяни ЄС становлять більшість іноземців, та 20,4 млн громадян третіх країн (4 % населення).

Найчисельніші контингенти іноземців проживали в Німеччині, Іспанії, Італії, Великобританії, Франції (табл. 1). По відношенню до всього населення частка іноземців була найбільшою в Іспанії, Ірландії, Австрії та Бельгії.

Таблиця 1.

Чисельність іноземців, що проживали в деяких європейських країнах, в 2001-2011 рр. (перший рядок – тис. осіб, другий – частка в населенні)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Австрія	730,3	746,8	754,2	774,4	796,7	804,8	835,2	870,7	895,1	927,6	970,5
	9,1	9,2	9,3	9,5	9,7	9,7	10,1	10,4	10,7	11,1	11,5
Бельгія	846,7	850,1	860,3	870,9	900,5	932,2	971,4	1013,3	1057,7	1119,3	1169,1
	8,2	8,2	8,3	8,4	8,6	8,8	9,1	9,5	9,8	10,3	10,6
Великобританія	2587,0	2584,0	2742,0	2857,0	3035,0	3392,0	3824,0	4186,0	4348,0	4524,0	4785,0
	4,4	4,4	4,6	4,8	5,1	5,7	6,4	6,9	7,1	7,4	7,7
Греція	355,8	436,8	472,8	533,4	553,1	570,6	643,1	733,6	839,7	810,0	757,4
	3,2	4,0	4,3	4,8	5,0	5,1	5,7	6,5	7,4	7,2	6,7
Данія	266,7	265,4	271,2	267,6	270,1	278,1	298,5	320,2	329,9	346,0	358,9
	5,0	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	5,5	5,8	6,0	6,2	6,4
Іспанія	1977,9	2664,2	3034,3	3730,6	4144,2	4519,6	5268,8	5648,7	5747,7	5751,5	5711,0
	4,9	6,4	7,2	8,7	9,5	10,3	11,7	12,4	12,5	12,5	12,4
Італія	1448,4	1549,4	1990,2	2402,2	2670,5	2938,9	3432,7	3891,3	4235,1	4570,3	4825,5
	2,5	2,7	3,5	4,2	4,6	5,0	5,8	6,6	7,1	7,6	8,0
Ірландія		219,3				413,2					537,0
		5,6				9,7					12,0
Нідерланди	690,4	700,0	702,2	699,4	691,4	681,9	688,4	719,5	735,2	760,4	786,1
	4,3	4,3	4,3	4,3	4,2	4,2	4,2	4,4	4,4	4,6	4,7
Німеччина	7318,6	7335,6	7334,8	6717,1	6755,8	6751,0	6744,9	6727,6	6694,8	6753,6	6930,9
	8,9	8,9	8,9	8,1	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,3	8,5
Норвегія	185,9	197,7	204,7	213,3	222,3	238,3	266,3	303,0	333,9	369,2	407,3
	4,1	4,4	4,5	4,6	4,8	5,1	5,7	6,4	6,9	7,6	8,2
Польща		49,2				54,9	57,5	60,4	49,6		55,4
		0,1				0,1	0,2	0,2	0,1		0,1
Португалія	360,8	423,8	444,6	469,1	432,0	437,1	446,3	443,1	457,3	448,1	439,1
	3,5	4,1	4,3	4,5	4,1	4,1	4,2	42	4,3	4,2	4,2
Словаччина	29,4	29,5	29,2	22,3	25,6	32,1	40,9	52,5	62,9	68,0	70,7
	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3

[6] Eurostat. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do

Словенія									99,6	95,4	101,5
									4,9	4,7	4,9
Угорщина	116,4	115,9	160,1	142,2	154,4	166,0	174,7	174,4	197,8	209,2	207,6
	3,2	4,0	4,3	4,8	5,0	5,1	5,7	6,5	7,4	7,2	6,7
Фінляндія	98,6	103,7	107,0	108,3	113,9	121,7	132,7	143,3	155,7	168,0	183,1
	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,5	2,7	2,9	3,1	3,4
Франція						3541,8	3696,9	3731,2	3773,2	3769,0	3824,8
						5,7	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Чехія	210,8	231,6	240,4	254,3	278,3	321,5	392,3	437,6	432,5	424,3	434,2
	2,1	2,3	2,4	2,5	2,7	3,1	3,8	4,2	4,1	4,0	4,1
Швеція	471,3	469,8	452,8	457,8	457,5	485,9	518,2	555,4	595,1	633,3	655,1
	5,3	5,3	5,1	5,1	5,1	5,4	5,7	6,0	6,4	6,8	6,9
Швейцарія	1419,1	1447,3	1471,0	1495,0	1511,9	1523,6	1571,0	1638,9	1680,2	1720,4	1772,3
	19,6	19,9	20,0	20,2	20,3	20,4	20,8	21,4	21,7	22,0	22,4

Фінансово-економічна криза та наступна рецесія загальмували міграційні переміщення. Проте на сьогодні, приплив населення із-зовні до країн ЄС продовжується і чисельно зростає, приблизно на 2 % щорічно, хоча в цілому й не досяг докризового рівня.

По окремим країнам ситуація відрізняється. Зокрема, приплив іммігрантів до Греції, Ірландії був у 2011 р. майже втричі меншим, ніж у до кризовий період. А в Австрію, Бельгію, Німеччину, Норвегію, Францію, Фінляндію іноземців прибуло навіть більше, ніж до кризи. В абсолютних цифрах більшість іммігрантів прибувають до Німеччини та Великобританії (табл. 2).

Таблиця 2.

Імміграція іноземців до деяких європейських країн в 2001-2011 рр., тис. осіб

	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Австрія	74,8	86,1	93,3	104,2	98,0	82,9	91,7	94,8	91,8	98,3	114,9
Бельгія	66,0	70,2	68,8	72,4	77,4	83,4	93,4	106,0	102,7	113,6	117,9
Великобританія	370,0	418,0	411,0	500,0	469,0	513,0	500,0	505,0	471,0	498,0	488,0
Греція	-	-	-	-	65,3	63,2	46,3	42,9	46,5	33,4	23,2
Данія	24,6	21,5	18,4	18,7	20,1	24,0	31,4	37,0	32,0	33,4	34,6
Іспанія	43,8	47,3	47,1	46,7	50,6	78,9	82,6	82,0	82,4	79,0	75,9
Італія	172,8	168,7	392,8	373,1	267,6	242,0	490,4	462,3	392,5	419,6	354,3
Ірландія	32,7	39,9	42,4	41,8	66,1	88,9	120,4	89,7	50,7	23,9	33,7
Нідерланди	94,5	86,6	73,6	65,1	63,4	67,7	80,3	103,4	104,4	110,2	118,5
Німеччина	685,3	658,3	601,8	602,2	579,3	558,5	574,8	573,8	606,3	683,5	841,7
Норвегія	25,4	30,8	26,8	27,9	31,4	37,4	53,5	58,8	56,7	65,1	70,8
Польща	21,5	30,2	30,3	36,9	38,5	34,2	40,6	41,8	41,3	41,1	41,3
Португалія	151,4	72,0	31,8	34,1	28,1	22,5	32,6	32,3	33,8	30,0	33,0
Словаччина	4,7	4,8	4,6	7,9	7,7	11,3	14,8	16,5	14,4	12,7	8,2
Словенія	-	-	-	-	-	-	30,5	43,8	24,1	11,2	18,0
Угорщина	20,3	18,0	19,4	22,2	25,6	23,6	22,6	35,5	25,6	23,9	22,5
Фінляндія	11,0	10,0	9,4	11,5	12,7	13,9	17,5	19,9	18,1	18,2	20,4
Франція	106,9	124,2	136,4	141,6	135,9	135,1	128,9	136,0	126,2	136,1	142,0
Чехія	11,3	43,6	57,4	50,8	58,6	66,1	102,5	77,8	40,0	30,5	22,6
Швеція	43,8	47,3	47,1	46,7	50,6	78,9	82,6	82,0	82,4	79,0	75,9
Швейцарія	101,4	101,9	94,0	96,3	94,4	102,7	139,7	157,3	132,4	134,2	142,5

Хоча зазвичай міграція в ЄС асоціюється з прибуттям до Європи вихідців з інших, менш розвинутих регіонів світу, переважну більшість осіб, які переміщуються в рамках Євросоюзу, становлять громадяни країн-членів: за обсягом внутрішньо європейські міграції вчетверо більші, ніж міграції з поза меж ЄС.

До кардинального розширення ЄС, тобто до 2004 і 2007 років, картина була іншою. Переміщення громадян були загалом нечисленні і здебільшого поєднували історично пов'язані країни, або такі, які мали угоди з цього приводу (наприклад, країни Скандинавії створили повністю інтегрований ринок праці, де громадяни цих країн могли отримувати роботу без будь-яких спеціальних дозволів). Внутрішньо європейські міграції в основному забезпечувалися залученням робочої сили з Півдня на Захід Європи. У Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах, Франції, Італії та Західній Німеччині, які складали на той час європейське співтовариство, в 1960-1970-ті рр. було видано 8 млн дозволів на працевлаштування іноземців, серед яких третина – громадянам інших країн ЄС, передовсім італійцям.

Розширення ЄС обумовило значний міграційний потік з країн Східної Європи на Захід континенту, передовсім до тих держав, які не встановлювали перехідних обмежень для працевлаштування громадян нових країн-членів (Великобританія, Ірландія, Швеція). Найбільше в інших країнах ЄС перебувало поляків, їхня чисельність за 2004-2007 рр. подвоїлась і сягнула майже двох мільйонів. Сформувалися досить широкі міграційні коридори: з Польщі та країн Балтії до Великобританії та Ірландії; з Румунії та Болгарії до Італії та Іспанії[7].

У роки фінансово-економічної кризи цей потік дещо ослаб. Обсяги внутрішньої європейської міграції громадян скоротилися майже на 40 %. Разом з тим, криза спричинила помітні переміщення населення з країн Південної Європи, де її вплив виявився найбільш серйозним, до інших країн ЄС, передовсім до Великобританії та Німеччини.

Хоча економічний чинник залишається вагомим, все більше громадян ЄС, у першу чергу громадян старих країн-членів, декларують сімейну мету переїзду. Завдяки невеликим відстаням, символічним платам та численним програмам обміну зростає навчальна міграція. Простота переїзду між країнами й відсутність бюрократичних перепон сприяє збільшенню міграційних потоків, що складаються з економічно неактивних громадян, пенсіонерів, які обирають для проживання, принаймні впродовж частини року, більш сприятливі за кліматичними умовами країни Євросоюзу.

Міграції є могутнім чинником європейської інтеграції. Опитування показують, що 10 % європейців працездатного віку в якийсь період свого життя працювали в інших, ніж власна, країнах Європи. Причому серед громадян, які мають такий досвід, європейська ідентичність виражена яскравіше. Вона притаманна майже 80 % мігрантів, у порівнянні з 54 % населення, яке не має міграційного досвіду[8].

Внутрішня європейська міграція несе країнам призначення однозначні вигоди. Так, внаслідок прибуття численних європейців, головним чином поляків, після 2004 р. серед іммігрантів 25-44 років в Німеччині частка осіб з вищою освітою значно переважає цей показник для місцевого населення. Крім того, кваліфіковані іммігранти в середньому приблизно на 10 років молодші, ніж особи того ж освітнього рівня з числа місцевого населення[9].

Разом з тим, не можна не визнати, що приєднання до ЄС бідних країн, тобто Болгарії та Румунії, рівень добробуту населення яких значно нижчий середньоєвропейського рівня, призвів до активізації переміщень Європою некваліфікованих осіб, які не мають перспектив працевлаштування і, отже, потребуватимуть соціальної допомоги, що лягає додатковим тягарем на систему соціального захисту країн перебування, створює й інші

[7] *Koikkalainen S.* Free Movement in Europe: Past and Present [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-europe-past-and-present

[8] Summery of the 2013 SVR Migration Barometer. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/04/SVR_Annual-Report-2013_Migration-Barometer_Summary.pdf

[9] Europe as a Successful Model? Consequences and Challenges for Germany Posed by Free Movement within the EU. 7 Core Messages of the Annual Report 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.svr-migration.de/content/wp-content/uploads/2013/04/SVR_Annual-Report-2013_Core-Messages.pdf

проблеми, пов'язані з інтеграцією мігрантів, їх сприйняття місцевим населенням. Особливо гостро ця проблема стоїть по відношенню до ромів.

Важливою складовою імміграційного потоку до європейських країн є навчальна міграція. За даними Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), впродовж 2000-2010 рр. чисельність міжнародних студентів в Європі зросла на 114 %, тоді як в Північній Америці – на 55 % [10].

У 2013 р. країни ЄС видали іноземцям 2 218 тис. дозволів на перебування, оформлених вперше, серед яких 472 тис., або 21,3 %, прибулим з метою навчання[11]. Для порівняння в 2008 р. навчання було підставою для видачі 458 тис. дозволів, а в 2012 р. – 471 тис.

Найбільше дозволів на перебування у зв'язку з навчанням було оформлено в 2013 р. у Великобританії – 198,8 тис. 59 тис. таких дозволів видала Франція, 40 тис. – Німеччина.

Навчальна міграція є не лише формою тимчасовою міграції, а й сходинкою до переселення на постійне проживання. Так, у Великобританії серед іноземців, які отримують дозволи на постійне перебування, приблизно 16 % становлять особи, які спочатку прибули на навчання[12].

Події «Арабської весни», війна в Сирії викликали додаткові потоки біженців в Європу. Кількість клопотань про надання захисту, поданих в ЄС-27 в 2001 р. становила 425 тис., скоротилося до 200 тис. в 2006 р., проте знову зросло в 2012 р., сягнувши 335 895. В 2013 р. шукачів притулку було майже на сто тисяч більше, ніж попереднього року, – 434160 тис., що є максимальним показником для нинішнього століття[13].

Найбільше шукачів притулку прибули з Сирії – 50,5 тис., як наслідок кількарічного військового протистояння в цій країні. На другому місці Росія – 41,3 тис. Як і раніше, численним є приплив біженців з Афганістану – 26,3 тис. Разом з тим, значну кількість клопотань про притулок було подано на території ЄС громадянами Західних Балкан: Сербії – 26,4 тис., Косова – 20,2 тис., що, очевидно, було результатом надання відповідним країнам безвізового режиму і вільнішого доступу їх громадян до європейської системи притулку. Оскільки переважна більшість цих клопотань необґрунтовані, частка відмов за ними становила понад 98 %. Водночас, 90 % рішень щодо сирійців були позитивними (62 % отримали статус біженця, 27 % – додаткові форми захисту, 1 % – дозвіл залишитися з гуманітарних міркувань).

Норма надання притулку (відношення позитивних рішень до загальної кількості прийнятих рішень) становила впродовж року 35,5 % , у т.ч. 12,2 % шукачів притулку отримали статус біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 р., 14 % було надано субсидіарні форми захисту, а 5,4 % - можливість залишитися з гуманітарних міркувань.

Найбільша кількість клопотань про притулок було подано в Німеччині (майже 30 %), Франції (15 %) та Швеції (12,5 %). Причому у Швеції норма визнання становила 53,4 %, у Німеччині – 26,4 %, а у Франції – 17 %.

Нелегальна міграція становить чи не найбільший виклик для європейських країн в сфері регулювання міграційними процесами. За оцінками Єврокомісії, на території ЄС перебуває від 6 до 8 млн іноземців без урегульованого правового статусу. Приплив нелегалів, який можна оцінити відповідно до кількості затриманих, після 2008 р. дещо скоротився, що можна пояснити як економічною кризою і звуженням можливостей для

[10] OECD (2012) Education at a Glance 2012: OECD Indicators [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.oecd.org/edu/EAG %202012_e-book_EN_200912.pdf

[11] Eurostat. -[Електронний ресурс]. - Режим доступу:

[12] Immigration of International Students to the EU /European Migration Network Study 2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/immigration-students/0_immigration_of_international_students_to_the_eu_sr_24april2013_final_en.pdf

[13] *Bitoulas A.* Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013 // Eurostat data in focus. – N 3. – 2014. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-14-003/EN/KS-QA-14-003-EN.PDF

нелегального працевлаштування в Європі, так і послідовними зусиллями європейських країн по удосконаленню міграційного та прикордонного контролю.

Разом з тим, за даними європейської прикордонної агенції Frontex, при спробі нелегального проникнення на територію ЄС в 2013 р. затримано 107 тис. нелегальних мігрантів, тобто більше, ніж у попередній період (104, 6 тис. затримань у 2009 р., 104 тис. в 2010 р., 72,5 тис. у 2012 р.). Це пов'язано із значною кількістю біженців із Сирії, які прямували до Європи у пошуках притулку, а також стабільно потужним нелегальним міграційним потоком із Близького Сходу та Північної Африки через Середземне море, здебільшого з портів Лівії та Єгипту. Серед затриманих на кордоні найбільш численними були сирійці (майже чверть), вихідці з Еритреї, афганці та албанці.

353,9 тис. нелегальних мігрантів були виявлені правоохоронними органами всередині ЄС (441,2 тис. в 2008 р.). Серед них також найбільше було сирійців, тоді як чисельність традиційних лідерів нелегального перебування – марокканців, алжирців, афганців – скоротилася. 160,6 тис. виявлених на території ЄС нелегальних мігрантів повернуті на батьківщину, причому 52 % всіх повернень були добровільними

У 2013 р. 128,9 тис. іноземцям було відмовлено у в'їзді на територію ЄС. Найбільшу групу серед них становили громадяни Росії, переважно чеченського етнічного походження, на другому місці були українці, на третьому – албанці. 18 % відмов отримали громадяни країн Західних Балкан (Сербії, Чорногорії, Боснії і Герцеговини та Албанії), які набули право безвізового в'їзду до ЄС, у зв'язку з чим пасажиропотік значно зріс, як і контингент осіб, що намагалися безпідставно дістатися Європи[14].

Фінансово-економічна криза, що позначилася на обсягах і напрямах міграційних переміщень в Європі, значно вплинула на становище іммігрантів. Вони були першими, хто втрачав роботу, і рівень безробіття, і його тривалість у них значно більші, ніж у місцевого населення. У 2012 р. у низці європейських країн половина безробітних мігрантів не могли знайти роботу понад рік. Якщо в середньому безробіття в ЄС становило 10,5 %, то серед громадян третіх країн воно вище вдвічі – 21,3 %. Найвищі показники було зафіксовано в Іспанії (38,6 % серед іммігрантів проти 25,2 % у місцевого населення) та Греції (35,9 % проти 24,5 %). Громадяни третіх країн набагато частіше зайняті на роботах, які не потребують наявного у них рівня кваліфікації. Ризик бідності та соціального виключення серед осіб 25-54 років, народжених за кордоном, в середньому на десять відсотків виший, ніж загалом. Молодь іммігрантського походження помітно частіше не завершує обов'язковий шкільний курс, залишаючись і поза освітою, і поза працевлаштуванням[15]. Крім іншого, така ситуація є наслідком того, що в умовах рецесії деякі країни значно зменшили фінансування програм інтеграції мігрантів.

Таким чином, міграційна ситуація в Європі диктує необхідність вироблення політичних рішень за кількома очевидними напрямами. Передовсім це регулювання внутрішньо європейських переміщень громадян країн-членів ЄС, це політика щодо імміграції економічних мігрантів з третіх країн, запобігання нелегальній міграції та надання допомоги біженцям.

2. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК СПІЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОСОЮЗУ

2.1. Початкові кроки вироблення спільних підходів у сфері міграції

Міграційна політика лише поступово і з великими труднощами стала предметом спільних зусиль в рамках ЄС. У перші роки європейської інтеграції міграційним питанням приділялася мінімальна увага. У 1980-ті рр. вони вирішувалися здебільшого шляхом

[14] Annual Risk Analysis 2014/ Frontex. - http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf
[15] Toward Social Investments for Growth and Cohesion (COM(2013) 83 final)

неформальних міжурядових відносин, у 1990-ті – набули формалізованих форм, і лише після 1999 р. розпочався період розробки і запровадження єдиної для ЄС міграційної політики і практики[16] .

Однак, уже при створенні шістьма західноєвропейськими країнами Спільного ринку передбачався вільний рух робітників в інтересах економічного розвитку. Гарантії свободи пересування робочої сили зафіксувала Паризька угода (1952) про створення Європейського Співтовариства вугілля та сталі, а також два Римські договори щодо утворення Європейського співтовариства з атомної енергії та Європейського економічного співтовариства (1957). Проте відповідні норми фактично набули сили лише у 60-ті рр. У Приписі Ради Європейських Співтовариств від 15 жовтня 1968 зазначалося, що «мобільність робочої сили в рамках Співдружності має бути одним із засобів, який гарантує працівникові можливість покращити умови життя та праці і сприяти його соціальному розвиткові, і, водночас, допомагати забезпеченню потреб економіки держав-членів»[17]. Свободою пересування могли користуватися постійні, сезонні прикордонні робітники, а також особи, які працюють не за наймом.

З метою стимулювання внутрішньо європейської мобільності населення було прийнято низку директив та рекомендацій стосовно прав працівників-мігрантів, які були громадянами країн ЄС, а 1976 р. – затверджено Програму дій щодо працівників-мігрантів та членів їхніх сімей. Будь-яка дискримінація у працевлаштуванні, умовах чи оплаті праці на підставі громадянства не допускалася. Працівники мали право переїжджати разом із сім'ями.

Згодом було прийнято цілу низку директив та рекомендацій стосовно прав працівників-мігрантів з країн ЄС, а 1976 р. – затверджено Програму дій щодо працівників-мігрантів та членів їхніх сімей. Громадяни країн-членів набули право вільно обирати місце проживання та працювати в рамках кордонів Співтовариства. Будь-яка дискримінація у працевлаштуванні, умовках чи оплати праці на підставі громадянства не допускалася.

Завдяки прийняттю Єдиного Європейського Акту (1986), який вніс зміни до основоположних Римських угод, правом на вільне пересування змогли скористатися не лише економічно активні особи. Проте для проживання на території інших держав ЄС вони мали довести свою економічну спроможність і отримати дозвіл від місцевих властей[18].

Щоб спростити переміщення населення, було прийнято рішення про взаємне визнання дипломів і кваліфікації, а також розроблено спільне законодавство, яке забезпечувало студентам і пенсіонерам доступ до однакових соціальних пільг і послуг на території всіх країн Співтовариства і тим самим створювало умови для змін країни проживання цими категоріями громадян. Іммігранти з країн ЄС набули право на працевлаштування в державних установах, тобто на робочих місцях, які раніше могли займати лише громадяни відповідних країн.

Поступово узгоджувалися позиції щодо пересування між членами Союзу громадян третіх країн, які постійно проживали на їх території. Зокрема, право на вільне пересування набули іноземці, які були членами сімей громадян країн ЄС. Однак більшість громадян третіх країн все ще підпадали під дію національного, а не спільного законодавства.

Якісно новим кроком у регулюванні міграційних процесів було підписання 1992 р. **Договору про створення Європейського Союзу (Маастрихтської угоди)**, де цілком

---

[16] *Geddes A.* The Politics of Migration and Immigration in Europe. – L.; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003. – P.138.

[17] Предписание 1612/68 от 15 октября 1968 года о свободе передвижения трудящихся с поправками, внесенными предписанием 312/76 от 9 февраля 1976 года //Сб. международ. правових док., регулирующих вопр. миграции/ Международ. орг. по миграции. – М., 1994. – С. 289-293.

[18] *Bourdouvalis C.* The European Union and the Immigration Problem: Small Steps and Possible Solutions // Immigration into Western Societies: Problems and Policies / Ed. By E. Ucarer and D. Puchala. – L., W.: Printer, 1997. – P. 275.

категорично заявлено, що будь-який громадянин країни-члена є громадянином Союзу, тобто, серед іншого, користується правом вільно пересуватися і обирати місце проживання по всій його території.

Політика у сфері притулку, правила перетину зовнішніх кордонів і контролю на них, імміграційна політика (умови в'їзду, пересування, проживання, об'єднання сімей, працевлаштування іноземців, запобігання несанкціонованій імміграції) були кваліфіковані Маастрихтською угодою як такі, що становлять спільний інтерес і мають вирішуватися на міжурядовій основі. Окремо підкреслювалося, що вони розглядатимуться відповідно до Європейської конвенції щодо прав і свобод людини, а також Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців. Проте міграцію було віднесено до сфери юстиції та внутрішніх справ, так званої «третьої основи» ЄС, разом з наркоманією та міжнародним шахрайством. Тобто гармонізація відповідної політики розглядалася переважно в контексті безпеки. Тому спільні рішення мали переважно правоохоронну природу і меншою мірою передбачали використання інструментів зовнішньої політики чи надання допомоги країнам походження мігрантів [19].

Міграційні питання все ще залишалися в компетенції окремих країн. Більше того, у Маастрихтській угоді зазначалося, що ніщо не перешкоджає урядам застосовувати заходи, які вони вважають необхідними, з метою контролю над імміграцією з третіх країн, запобігання злочинності і контрабанді[20]. Основні інституції ЄС мали дуже мало повноважень у цій сфері. Рішення приймалися здебільшого у формі необов'язкових рекомендацій і лише за умови повної одностайності. Разом з тим, після підписання Маастрихтської угоди члени ЄС змогли узгодити багато важливих питань, які пізніше було інкорпоровано в спільне законодавство.

Так, значним кроком у формуванні єдиного європейського міграційного простору було набрання чинності 1995 р. Шенгенськими домовленостями, спочатку для семи країн ЄС (Бельгія, Іспанія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Франція), трохи згодом для Данії, Швеції та Фінляндії. 1996 р. Норвегія та Ісландія, які не були членами ЄС, уклали з приводу своєї участі у домовленостях спеціальні угоди. 1997 р. до Шенгенських угод приєдналися Італія, Австрія та Греція. В результаті розширення ЄС Шенгенський клуб поступово поповнювався новими країнами-членами. На сьогодні завершуються процедури приєднання до Шенгенської зони Румунії та Болгарії. Поза Шенгеном поки що залишається Хорватія, а також Кіпр. У 2009 р. до угоди приєдналася Швейцарія, що не є членом Євросоюзу.

Історія формування Шенгенської зони почалася 1960 р., коли країни Бенілюксу відмінили контроль на своїх внутрішніх кордонах. 1985 р. у замку Шенген у Люксембурзі було підписано Угоду між урядами держав економічного Союзу Бенілюкс, Федеративною Республікою Німеччиною і Французькою Республікою[21]. Прикордонний контроль як такий не відмінявся, проте значно послаблювався (щоб уникнути подвійних перевірок, створювалися спільні прикордонні пости, запроваджувався візуальний та вибірковий контроль). Крім того, впродовж п'яти років сторони угоди мали підготуватися до остаточної відміни прикордонного контролю на внутрішніх кордонах і його перенесення

[19] *Koslowski R.* European Union Migration Regime, Established and Emergent //Challenge to the nation-state: Immigration in the Western Europe a. the U.S. / Ed. by Joppke Chr. – Oxford: Oxford Univ. press, 1998. – P. 153-190.

[20] Population and Migration in the European Union / Ed.by P.Rees. J.Stillwell, A.Convey, M.Kupiszevski. – Chichester: John Wiley and Sons, 1996. – P.313.

[21] Соглашение между Правительствами государств Экономического Союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах (Шенгенское соглашение) // Сб. междунар. правових док., регулирующих вопр. миграции/ Междунар. орг. по миграции. – М., 1994. – С. 318-324.

на зовнішній кордон. Завершення цього процесу було підтверджено 1990 р. підписанням Конвенції про застосування Шенгенської угоди[22].

З метою запобігання небажаним наслідкам відміни прикордонного контролю, Конвенція передбачала заходи боротьби з неконтрольованою міграцією, торгівлею зброєю та наркотиками, контрабандою. Вона запроваджувала постійний обмін інформацією та співпрацю між правоохоронними та судовими інституціями різних країн, зокрема, створення Шенгенської інформаційної системи, куди мали вноситися дані про всіх осіб, які за тих чи інших обставин звертали на себе увагу поліції країн-учасниць.

Шенгенські домовленості передбачали також узгодження візових політик держав, що їх підписали. Зокрема, було введено візу єдиного взірця, складено список країн, громадяни яких повинні мати візи для в'їзду до Шенгенського простору. Періодично він переглядається.

Конвенція містила також спільні критерії щодо видачі віз. Відповідно до неї (ст. 5) в'їзд іноземцеві дозволяється, якщо він не розглядається як особа, що становить загрозу будь-якій з Договірних Сторін, до того ж має необхідні для перетину кордону документи, візу, підтвердження цілей та умов планованої поїздки, фінансові засоби як для поїздки, так і для повернення.

Первісно Шенгенська угода містила також розділ, присвячений питанню притулку. Проте згодом у зв'язку з підписанням у 1990 р. Дублінської конвенції[23] (набула чинності 1997 р.) його було вилучено. Підписавши Дублінську конвенцію країни ЄС погодилися, що розгляд заяв шукачів притулку повинна брати на себе та країна, яка дозволила їм в'їзд, тобто оформила візу, або ж перша країна в'їзду у разі нелегального проникнення.

Одночасно розроблялися механізми гарантій, які мали забезпечити прозорість, об'єктивність і справедливість надання статусу біженця. Наприклад, одним з основних положень Резолюції Ради ЄС 1995 р. про мінімальні гарантії процедур надання притулку було забезпечення можливостей для оскарження відмови у наданні статусу біженця. При чому подання апеляції повинно призупиняти виконання наказу про депортацію. У 1996 р. була вироблена спільна позиція щодо узгодженого застосуванню терміну «біженець». В її основі лежить тлумачення цього терміну, якого дотримується УВКБ ООН. Разом з тим, європейські країни погодилися із необхідністю захисту осіб, яким у разі повернення на батьківщину загрожує небезпека внаслідок обставин, що не були враховані у Конвенції 1951 р. Тобто, притулок в Європі може бути надано ширшій категорії, ніж це передбачено Конвенцією Об'єднаних Націй.

2.2. Політичні рішення щодо формування міграційної політики ЄС

Переломним моментом на шляху гармонізації політики європейських держав у сфері міграції було підписання 1997 р. **Амстердамської угоди** (набула чинності 1999 р.), де окрему частину присвячено свободі пересування, притулку та імміграції. Спеціальним протоколом до Угоди, до права ЄС інтегровано Шенгенські домовленості.

Кардинально новим було те, що Амстердамська угода містила положення, яке дозволяло ЄС приймати обов'язкове для країн-членів законодавство в міграційній сфері. У жовтні 1999 р. на саміті у **Тампере** (Фінляндія) голови держав ЄС домовилися про реалізацію Амстердамської угоди, зокрема, у сфері імміграції та притулку. Було схвалено спеціальну програму, де накреслено кінцеві та короткотермінові, на п'ять років, цілі щодо

---

[22] Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 года между Правительствами государств Экономического Союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах // Сб. международ. правових док., регулирующих вопр. миграции / Междунар. орг. по миграции. – М.,1994. – С.325-354.

[23] Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских Сообществ (Дублинская конвенция) //Сб. международ. правовых док., регулирующих вопр. миграции / Международ. орг. по миграции. – М., 1994. – С.137-146.

створення спільної системи регулювання міграцій в ЄС. За словами тогочасного Голови Єврокомісії Романо Проді, після створення єдиного ринку, введення спільної валюти та створення Шенгенського простору гармонізація міграційної політики, знаменувала новий етап в об'єднанні Європи.

Після виконання програми, прийнятої у Тампере, 2004 р., уже після розширення ЄС, **у Гаазі** було затверджено наступну програму дій до 2010 р. У ній сформульовані завдання: створити єдину європейську систему притулку; розвивати легальну міграцію та боротися з нелегальним працевлаштуванням; забезпечити інтеграцію громадян третіх країн; розвивати зовнішньополітичний вектор міграційної політики; удосконалювати менеджмент міграційних потоків. Крім розробки спільного законодавства, Гаазька програма була сфокусована на поглиблення солідарності країн ЄС у вирішенні міграційних питань, передбачала функціонування низки фінансових програм взаємодопомоги.

Стокгольмська програма 2009 р., прийнята у розпал фінансово-економічної кризи, продемонструвала небажання країн ЄС форсувати міграційні питання і містила лише кілька нових ідей. В основному зусилля ЄС у царині спільної міграційної політики в роки кризи зосереджувалися на збереженні уже досягнутих результатів, забезпеченні функціонування досягнутих домовленостей, зокрема Шенгенської системи[24]. Разом з тим, Стокгольмська програма діяла на момент набуття чинності Лісабонською угодою, що внесла суттєві зміни у функціонування ЄС, зокрема, відповідно до них (стаття 68) Рада Європейського союзу отримала повноваження визначати керівні напрями розвитку законодавства та оперативного планування у сфері свободи, безпеки та правосуддя, до якої належать і питання міграції.

П'ятирічні програми є політичним документом, тобто не належать до законодавства ЄС і відтак не є обов'язковими для виконання. Водночас, в них окреслено основні напрями спільної міграційної політики, засоби досягнення висунутих цілей, передовсім розробка та прийняття відповідного законодавства.

Для розуміння логіки розвитку міграційної політики ЄС важливими є також Послання Єврокомісії в сфері міграції, яких після 1999 р. було оприлюднено немало. Вони містять пропозиції щодо спільних рішень, аналіз ситуації, оцінки імплементації прийнятого законодавства. Щорічно Єврокомісія готує Доповідь щодо імміграції та притулку. Видаються також тематичні доповіді, наприклад, щодо інтегрованої охорони кордонів, прийняття біженців, інтеграції мігрантів. Хоча висунуті в посланнях ініціативи не завжди підтримуються країнами-членами, а спільні рішення народжуються в постійних дискусіях, причому кінцевий варіант, який трансформується у законодавчі акти, може значно відрізнятися від первинного, послання відображають основні надбання європейської політичної думки, квінтесенцію напрацювань провідних політиків та експертів.

Перший розгорнутий документ щодо спільної іммміграційної політики ЄС було видано Єврокомісією 2000 р.[25], оскільки імплементація прийнятих у Тампере рішень щодо формування європейського міграційного простору вимагала політичної оцінки міграційної ситуації в Європі з урахуванням демографічного розвитку та ситуації на ринку праці, а також міграційного тиску ззовні. Враховуючи спричинений скороченням чисельності працездатного населення дефіцит робочої сили, передовсім кваліфікованої, послання

---

[24] Collett E. Beyond Stockholm: overcoming the inconsistencies of immigration policy/ European Policy Centre Working Paper. - 2009. – N 32 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.epc.eu/documents/uploads/954588169_EPC %20Working %20Paper %2032 %20Beyond %20Stockholm.pdf

[25] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy (COM/2000/0757 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=GqMmTzqdMhv3gnrNc6TqkphJTf18pKyg13LQFwJDbLvpvTJVHGH7!1006595440?uri=CELEX:52000DC0757

закликало до запровадження політики контрольованого залучення економічних мігрантів як складової спільної політики ЄС у сфері міграції та притулку, розробки щодо цього питання спільного законодавства. В ньому зазначалося, що імміграція не може бути панацеєю, проте здатна зменшити проблеми ринку праці та сприяти стійкості системи соціального захисту населення. В посланні пропонувалися шляхи та методи реалізації такої політики, центральним з яких є співпраця країн членів та тісне співробітництво усіх зацікавлених сторін, тобто урядів, працедавців, профспілок та інших акторів громадянського суспільства. Підкреслювалося також, що імміграційна політика має супроводжуватися ефективними інтеграційними програмами, що є запорукою використання позитивних результатів прибуття іноземних працівників, а також заходами проти расизму та дискримінації, просуванням ідей культурного різноманіття через систему освіти та засоби масової інформації. Спільна політика ЄС щодо залучення економічних іммігрантів, як говорилося у Посланні, має передбачати також співпрацю з країнами походження та активні дії із запобігання нелегальні й міграції.

З метою реалізації виробленої стратегії Європейською Комісією було запропоновано спеціальний механізм зближення міграційних політик країн-членів [26]. Документ складався з двох частин. У першій з них було визначено спільні керівні цілі та принципи у чотирьох сферах: управлінні міграційними потоками, прийнятті економічних мігрантів, партнерстві з третіми країнами та інтеграції громадян третіх країн. Друга частина пропонувала інструменти досягнення поставлених цілей, зокрема, розробку національних планів, прийняття спільних законодавчих рішень, залучення європейських інституцій, використання можливостей громадянського суспільства та інше. Ці механізми успішно застосовувалися в інших сферах інтеграції європейських країн і мали бути ефективними і в даному випадку.

У грудні 2005 р. після тривалих багатосторонніх консультацій Єврокомісією було затверджено Політичний план щодо легальної імміграції[27], прийняття якого ознаменувало підтвердження зміни імміграційної політики ЄС від раніше цілком обмежувальної до більш прагматичної і відкритої, що пояснювалася демографічним спадом, потребою у кваліфікованих працівниках для розбудови «економіки знань», а також культурного збагачення та додаткових джерел підприємництва та інновацій. Її мета - використання потенціалу міграції для розвитку Європи, в тому числі шляхом щонайповнішої інтеграції тих іноземців, які вже перебувають на її території, а також регульованого залучення нових контингентів іноземних працівників.

У 2008 р. Єврокомісія проаналізувала міграційну ситуацію в Європі початку XXI століття та підбила підсумки першого етапу формування міграційної політики ЄС[28]. Було сформульовано принципи імміграційної політики ЄС, що водночас є й основними напрямами діяльності в міграційній сфері, накреслені необхідні заходи та засоби їх реалізації.

Перший принцип – створення ясної та прозорої системи правил та процедур з метою забезпечення легальної імміграції. Це передбачає надання громадянам третіх країн необхідної інформації про легальний в'їзд та перебування на території ЄС, гарантування їхніх прав, які мають бути наближені до таких, якими користаються громадяни ЄС, забезпечення гнучкої спільної візової політики, передовсім стосовно тимчасових візитів, а також поїздок з освітньою та професійною метою.

---

[26] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination of the Community immigration policy (COM(2001) 387 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikqhjfbblyb

[27] Communication from the Commission - Policy Plan on Legal Migration (COM(2005) 669 final) [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52005DC0669

[28] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools (COM(2008) 359 final) [Електронний ресурс].- Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF

Відповідно до другого принципу, економічна імміграція має відповідати потребам ринку праці ЄС, причому не лише за кількістю, а й за якістю, тобто за професійно-кваліфікаційним складом, сприяти економічному зростанню. Його реалізація не повинна суперечити правам мігрантів, як і преференціям, якими на ринку праці користуються громадяни ЄС, а також праву кожної країни-члена визначати обсяги економічної імміграції на свою територію, відбуватися у тісній співпраці з соціальними партнерами, роботодавцями та місцевою владою. Для забезпечення потреб ринку праці ЄС було запропоновано організовувати професійне навчання потенційних мігрантів, у т.ч. в країнах походження, визнавати набуту на батьківщині кваліфікацію, сприяти працевлаштуванню іммігрантів, передовсім жінок, а також розвитку підприємницької діяльності іммігрантів.

Не менш важливим принциповим напрямом міграційної політики ЄС є інтеграція іммігрантів в країнах перебування, двосторонній процес, в якому беруть участь і іммігранти, і суспільство прийому.

Наступний принцип спільної імміграційної політики ЄС – солідарність, що передбачає взаємну довіру та справедливий розподіл відповідальності між країнами-членами. Це вимагає обміну інформацією, оцінки міграційної політики на національному рівні з точки зору інтересів ЄС в цілому. А також передбачає фінансову та організаційну допомогу країнам, які відчувають найбільший імміграційний тиск.

Складовою солідарної діяльності є також співпраця з третіми країнами. Вона передбачає надання допомоги у розбудові систем міграційного менеджменту та законодавства в країнах походження та транзиту мігрантів. ЄС очікує від партнерів спільних зусиль у справі запобігання нелегальній міграції, натомість пропонує співпрацю у сфері мобільності робочої сили, передовсім на основі циркулярності, тобто тимчасових, проте повторюваних поїздок. Особлива увага приділяється країнам, які належать о числа потенційних членів ЄС. Зокрема, в угоди про асоціацію інкорпоровано питання щодо соціального захисту мігрантів. Розвивається співпраця з країнами-сусідами, а також країнами, які є найбільшими постачальниками мігрантів, передовсім африканськими, латиноамериканськими тощо.

Серед принципових напрямів, спрямованих на забезпечення внутрішньої безпеки ЄС в контексті міграції, – інтегрована охорона кордону та адекватна візова політика, зокрема, запровадження єдиної візової етикетки, створення візових центрів, які б видавали візи для подорожуючих до групи, або й усіх країн ЄС.

Центральним питанням безпеки є запобігання нелегальній міграції. Важливо, що ЄК вказує країнам-членам, що масові легалізації нелегальних мігрантів не є ефективним засобом міграційного менеджменту і мають бути припинені. Водночас, країни-члени спрямовуються на рішучу боротьбу з організаторами нелегальних переміщень та торгівцями людьми, на захист та підтримку жертв торгівлі людьми, а також на забезпечення нелегальним мігрантам фундаментальних людських прав, зокрема, доступу до невідкладної медичної допомоги, навчання дітей. Заходи із запобігання нелегальній міграції включають також повернення нелегалів на батьківщину, розвиток співпраці в цьому питанні як між країнами-членами (взаємне визнання рішень про депортацію, спільні депортацій ні заходи), так і країнами походження мігрантів (підвисання та реалізація угод про реадмісію, допомога в реінтеграції повертанців на батьківщині).

Висунутий ЄК щодо цілей міграційної політики слоган – «процвітання, солідарність, безпека» - був деталізований та закріплений у **Європейському пакті про імміграцію та притулок**[29], схваленому главами держав-членів на саміті в Брюсселі у жовтні 2008 р. Пакт не є юридично обов'язковим, проте закріплює низку політичних домовленостей між країнами ЄС щодо регулювання міграційних процесів.

[29] Council of the European Union, European Pact on Immigration and Asylum [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf

Зокрема, у Пакті наголошується, що міграція може зробити вагомий внесок в економічний розвиток ЄС, а також забезпечити ресурсами самих мігрантів і країни їхнього походження, сприяти таким чином їх розвиткові. Разом з тим, країнам ЄС необхідно управляти міжнародними переміщеннями населення з урахуванням реальних можливостей прийому мігрантів з точки зору ринку праці, забезпечення житлом, доступу до охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг, а також захисту від можливої експлуатації.

Для подальших дій у сфері міграції було визначено п'ять основних напрямів: 1) організація легальної імміграції відповідно до пріоритетів, потреб та можливостей окремих країн, забезпечення інтеграції мігрантів; 2) запобігання нелегальній міграції, забезпечення повернення нелегальних мігрантів до країни походження чи транзиту; 3) підвищення ефективності прикордонного контролю; 4) розбудова європейської системи притулку; 5) поглиблення співробітництва з кранами походження мігрантів з метою забезпечення синергетичної взаємодії між міграцією та розвитком.

Пакт про імміграцію та притулок було схвалено у момент розгортання світової фінансово-економічної кризи, що не могло не вплинути на його реалізацію. Потреба підтвердити та оновити політичні напрями спільної міграційної політики, врахувати наслідки кризи, а також революційних подій в країнах південного та східного Середземномор'я, звідки до Європи спрямований численний міграційний потік, спонукали Єврокомісію виступити з новим посланням щодо міграції, яке датується 2011 р.[30].

У ньому підкреслювалося, що на тлі зазначених подій потреба у спільній міграційній політиці ЄС є очевидною, як ніколи. З одного боку, необхідно забезпечити притулок особам, які його потребують, проте з другого, - запобігти масовому нелегальному припливові економічних мігрантів. Однак, крім переліку термінових заходів, викликаних революціями в низці арабських країн, ЄК вкотре наголошувала на необхідності стратегічного розвитку спільної політики в сфері міграції, зокрема, завершення формування європейської системи притулку, укріплення кордонів, кращого регулювання легальної імміграції до ЄС осіб, що мають необхідний економіці країн ЄС фах, поширення передового досвіду щодо інтеграції мігрантів.

2.3. Регулювання внутрішньої європейської міграції громадян

Попри декларовану свободу пересування, об'єктивні перешкоди на її шляху залишаються досить суттєвими, внаслідок чого внутрішньоєвропейська мобільність в цілому не є масштабною. Це питання мови, специфіки освітніх традицій, податкових систем та систем соціального захисту, регулювання ринку праці тощо.

Оскільки громадяни ЄС формують все більш значну частку іммігрантів, постало питання щодо адекватності політики інтеграції. Адже зрозуміло, що підходи, що застосовуються до іммігрантів з інших частин світу, є непридатними до прибулих з інших країн-членів.

Як уже зазначалося, починаючи з 1960-х рр. в ЄС було прийнято цілу низку документів, покликах сприяти внутрішній європейській мобільності громадян. 2004 р. два регламенти та дев'ять директив щодо порядку в'їзду та перебування громадян членів ЄС на території інших держав співдружності було об'єднано в один законодавчий акт, що мало спростити використання цих процедур і для окремих осіб, і для влади [31].

---

[30] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on migration (COM(2011) 248 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_EN_ACT_part1_v11.pdf

[31] European Parliament and Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, and 93/96/EEC [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=XDpLTQvYXRJ6Ll3zf6vGjJXPdGTyXSpKq2D2jvR43MwQJpLJ3vzp!-1101929867?uri=CELEX:32004L0038

Він регулює умови, за яких громадяни ЄС та члени їхніх сімей можуть вільно пересуватися та перебувати на території країн-членів, переселятися для постійного проживання, а також встановлює обмеження реалізації цього права з міркувань громадського здоров'я та безпеки. По-перше, громадянин ЄС може в'їхати на територію будь-якої країни співтовариства лише за документом, що посвідчує особу. Його достатньо і для короткотермінового, до трьох місяців, перебування. У разі відсутності такого документа країна перебування має сприяти в його отриманні чи пересиланні. Члени сімей громадян ЄС, які є громадянами третіх країн, користуються тими ж правами, як і громадянин ЄС, з якими вони пересуваються Європою.

Триваліше, ніж протягом трьох місяців, проживання в іншій країні ЄС допускається за дотримання певних умов. Громадянин повинен або бути економічно активним (працевлаштованим чи самозайнятим), або мати достатні фінансові ресурси, медичну страховку, тобто довести, що він не перетвориться на додатковий тягар для системи соціального захисту країни перебування. Така ж вимога стосується студентів та учнів. Громадянин, який відповідає зазначеним умовам, може переїздити разом із членами сім'ї.

Громадяни ЄС не потребують оформлення дозволів на проживання. Проте країни-члени можуть вимагати від них зареєструвати своє перебування на їх території ну пізніше трьох місяців після переїзду. Якщо члени їхніх сімей є громадянами третіх країн, вони повинні клопотатися про дозвіл на проживання, який оформлюється на строк п'ять років. Причому смерть громадянина ЄС, його виїзд до іншої країни, розлучення шлюбу чи припинення партнерських відносин не обов'язково призводять до втрати членом його сім'ї - громадянином третьої країни свого права на проживання.

Громадяни ЄС набувають право на постійне проживання на території іншої країни-члена після п'яти років безперервного легального проживання на її території, якщо влада країни перебування не приймала щодо них рішення про видворення. Це право надається уже без будь-яких умов. Ним також користуються й члени сімей громадян ЄС, які є громадянами третіх країн, якщо вони перебували в сімейних відносинах з громадянином ЄС щонайменше п'ять років. Право на постійне перебування втрачається лише у разі відсутності впродовж двох і більше років.

Громадяни ЄС, якщо вони того забажають, можуть отримати офіційне підтвердження їхнього статусу постійного мешканця. Їхні члени сімей. Якщо вони є громадянами третіх країн, отримують посвідку на постійне проживання, яка автоматично поновлюється кожні десять років. Для того, щоб довести, що відповідні особи дійсно проживали в тій чи іншій країні безперервно, можуть подаватися будь-які придатні докази.

Особи, що мають право на проживання чи постійне проживання, як і члени їхніх сімей, користуються всією повнотою прав. Члени сімей, які є громадянами третіх країн, мають доступ до працевлаштування. Разом з тим, у перші три місяці країни перебування не зобов'язані включати їх до своїх систем соціального захисту, якщо вони не є офіційно зайнятими. Так само країни-члени не зобов'язані надавати іммігрантам з ЄС допомогу в отриманні освіти (гранти, кредити) до моменту, коли ті стають постійними мешканцями.

Громадяни країн ЄС та члени їхніх сімей можуть бути видворені з території іншої країни відповідно до міркувань безпеки. Проте ні за яких обставин призвести до видворення не можуть економічні причини. Обмежувальні заходи застосовуються лише у разі реальної загрози фундаментальним інтересам країни і винятково на індивідуальних засадах. Попередні кримінальні переслідування не призводять до автоматично застосування таких заходів. Так само не є підставою для них той факт, що в'їзді документи більше не дійсні. Перед прийняттям рішення про видворення мають бути ретельно зважені такі обставини як тривалість проживання в країні, вік особи, рівень інтеграції та сімейне становище в країні перебування, наявність зв'язків з країною походження. Рішення про видворення щодо громадянина ЄС, якщо він прожив в країні

понад 10 років, або якщо він є неповнолітнім, може бути прийнято лише за надзвичайних обставин.

Заборона на в'їзд або рішення про видворення, як і причини цього, мають бути у зрозумілій формі донесені до громадянина. Йому мають також бути надані можливості оскарження такого рішення. Для здійснення виїзду особі, щодо якої прийнято рішення про видворення, має бути надано до місяця часу.

Рішення про довічну заборону в'їзду не може бути прийнятим ні за яких обставин. Особа, яка була видворена, може звертатися за переглядом відповідного рішення через три роки.

На сьогодні реальне забезпечення декларованої свободи пересування громадян ЄС є першорядним завданням його міграційної політики. Ідеологи європейської єдності виходять із того, що право працювати, навчатися, жити в інших країнах надає значні переваги як країнам-членам, так і їх громадянам, починаючи від забезпечення більшої ефективності ринку праці і завершуючи розширенням освітніх можливостей і поглибленням культурних обмінів.

2.4. Законодавство ЄС щодо імміграції з третіх країн

Формування спільного законодавства ЄС у сфері міграції передовсім передусім було спрямоване на розробку правових норма, необхідних для забезпечення легальної імміграції та гарантій прав мігрантів. Зокрема, 2003 р. було прийнято директиву стосовно правового статусу громадян третіх країн, які тривалий час (не менше п'яти років) безперервно проживали на території країн-членів[32]. Її дія поширюється на громадян третіх країн, які мають стабільне і регулярне джерело доходу, медичну страховку, не становлять загрози безпеці чи громадському порядку держави проживання. Цим документом особам, які мають дозвіл на проживання в одній з країн ЄС, забезпечується право на пересування та проживання на території інших держав Євросоюзу, гарантуються основні економічні та соціальні права на рівні із громадянами, а саме, право на працевлаштування та підприємницьку діяльність, освіту та професійне навчання, соціальний захист та основні допомоги. У 2010 р. було досягнуто домовленість, що передбачені цією Директивою права поширюються також на користувачів міжнародного захисту, тобто біженців з третіх країн, якщо вони відповідають основним вимогам щодо тривалості проживання в ЄС. На сьогодні ці норми інкорпоровані у законодавство країн-членів, крім Великобританії, Ірландії та Данії, які дотримуються окремої позиції в іммміграційній політиці.

Наступною директивою мігрантам надано право на возз'єднання сімей та гарантовано права осіб, які прибувають як члени їхніх сімей (2003)[33]. Відповідно до неї громадяни третіх країн, які легально проживають в ЄС, можуть привезти в країну перебування подружжя, неповнолітніх дітей та неповнолітніх дітей подружжя. Країни перебування на свій розсуд можуть розширити це коло і дозволити імміграцію партнера, з яким офіційно шлюб не укладено, повнолітніх дітей та батьків, якщо вони є утриманцями мігранта. Особи, які прибувають як члени сімей, мають право на працевлаштування, професійне навчання на тих же підставах, що й інші громадяни третіх країн. Після п'ятирічного проживання вони можуть отримати автономний правовий статус у разі, якщо сімейні зв'язки зберігаються. Водночас, право на возз'єднання сімей не є абсолютним. Воно може бути обмеженим в інтересах охорони громадського порядку та державної безпеки. Мігрант, який клопочеться про дозвіл на прибуття своїх рідних, повинен мати достатній для їх утримання дохід, житло, медичне страхування, він має проживати в країні

[32] Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // Official Journal of the European Union. - L 16. - 23.01.2004. - P. 44. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:EN:PDF

[33] Coucil Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification //Official Journal of the European Union. - L 251. - 03.10.2003. - P 12. [Електронний ресурс]. - http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF

певний визначений строк (але не більше двох років). Передбачені також покарання за укладення фіктивних шлюбів з метою отримання дозволу на імміграцію.

Імплементація директиви щодо возз'єднання сімей до національного законодавства країн-членів проходила складно. На фоні застережень, що висловлювалися громадськістю, уряди, занепокоєні можливими зловживаннями, подекуди застосовували обмеження, які їй суперечили, Тому 2012 р. Єврокомісія започаткувала широку дискусію щодо подальшої долі цього документу, в якій взяли участь уряди, громадські організації, окремі особи. За її підсумками було вирішено залишити Директиву без змін та забезпечити послідовну імплементацію її норм, водночас, застосовувати, за необхідності, механізми впливу на порушників.

З метою спрощення бюрократичних процедур в процесі імміграції 2011 р. ухвалено директиву щодо запровадження єдиного дозволу одночасно і на працевлаштування, і на проживання громадян третіх країн на території ЄС, а також спільного списку прав і свобод, якими вони можуть користуватися[34]. Таке рішення спрямоване на покращення становища мігрантів та можливостей їхньої адаптації в країнах перебування. Країни-члени мають імплементувати ці норми до національного законодавства до 2014 р.

Відповідно до політичних рішень, що передбачають контрольовану економічну імміграцію, яка б відповідала потребам ринку праці країн ЄС, значна увага європейських законодавців присвячена регулюванню імміграції фахівців. Зокрема, 2009 р. затверджено порядок допуску висококваліфікованих мігрантів з третіх країн шляхом введення «блакитних карток», аналогів «зелених карток», тобто дозволів на проживання, що застосовуються у США (не стосується Великобританії, Ірландії та Данії). Йдеться про осіб, які мають вищу чи середню спеціальну освіту і заробітну плату, що принаймні у півтора рази перевищує середню для країни ЄС, де вони працюють. Згідно із узгодженим на рівні ЄС порядком, вони мають вільний доступ у всі країни-члени і можуть переїхати в іншу країну після 18 місяців перебування, проте повинні звертатися за новою «блакитною карткою» уже в цій країні. Процедури імплементації цієї директиви до національного законодавства країн-членів завершилися в 2012 р., що вже дало свої результати: в 2012 р. було оформлено 3664 «блакитних карток», а в 2013 р. – уже 15261.

Крім цього, низка країн ЄС розвинули власні механізми заохочення в'їзду високо кваліфікованих мігрантів, серед яких: скорочення періоду проживання, необхідного для набуття дозволу на тривале перебування, а також на возз'єднання сімей; спрощений порядок доступу на ринок праці іноземних випускників навчальних закладів; відміна або спрощення тесту ринку праці (тобто перевірки, чи не претендує на відповідне робоче місце громадянин країни перебування або іншої країни ЄС) для представників певних професій або рівня кваліфікації; доступ до дозволу на проживання на основі бальної системи, тобто врахування різних характеристик потенційного іммігранта, серед яких основним є рівень кваліфікації у необхідній для економіки професії.

З метою утвердження Європи як світового центру освіти та науки в ЄС розроблено спільне законодавство щодо студентів та науковців з третіх країн. Зокрема, 2004 р. затверджені спільні правила прийому іноземців на навчання у вищі та середні навчальні заклади, оплачуване стажування, в якості волонтерів [35]. Спільними умовами прийняття студентів є належне знання мови, наявність фінансових ресурсів, медичного страхування тощо. Іноземці, які прибули на навчання, отримують дозвіл на перебування строком на

[34] Directive 2011/98/EU of the European Parliment and of the Coucil of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State // Official Journal of the European Union. - L 343. - 23.12.2011. – P. 1 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:EN:PDF

[35] Council Directive 2004/114/EC of 13 december 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // Official Journal of the European Union. - L 375. - 23.12.2004. – P. 12 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:375:0012:0018:EN:PDF

один рік, який може бути продовжений. За певних умов (участь у міжнародних програмах, володіння дозволом на перебування щонайменше два роки) студенти мають право пересуватися територією ЄС для продовження навчання. Важливо, що Директива зобов'язує країни-члени дозволити студентам працювати щонайменше 10 годин на тиждень, що дає їм змогу частково забезпечити кошти для отримання освіти.

Спеціальною директивою 2005 р. було запроваджено спрощений порядок імміграції вчених за запрошеннями визнаних наукових інституцій на строк понад три місяці[36]. Науковець, який отримує право на перебування, автоматично набуває і право на роботу, тобто не потребує окремого дозволу для працевлаштування, як і проходження тесту ринку праці. Директива передбачає також право для науковця на возз'єднання сім'ї. Науковці користуються тими ж правами у сфері умов праці та соціального захисту, як і місцеві громадяни, вони мають право займатися викладацькою діяльністю, вільно пересуватися між країнами Шенгенської зони на строк до трьох місяців з метою здійснення наукових досліджень.

Оцінка реалізації директив щодо науковців та студентів обумовила розробку нових пропозицій. Замість двох документів передбачається прийняти один, де будуть уточнені процедурні питання, які, як показала практика, по-різному трактуються в різних країнах. Проте головні пропоновані зміни спрямовані на спрощення порядку допуску студентів та науковців. Адже, незважаючи на наслідки світової економічної кризи та високе безробіття в країнах ЄС, у довготривалій перспективі приплив висококваліфікованих мігрантів сприятиме економічному розвиткові і створенню нових робочих місць.

Відповідно до пропозицій, що обговорюються, категорія мігрантів, на які поширюватиметься нове законодавство, буде розширено за рахунок стажистів, волонтерів, школярів, au-pair. Іноземці, що підпадатимуть під нього. зможуть вільніше пересуватися територією ЄС. Для них буде розширено можливості для працевлаштування. Зокрема, студенти зможуть працювати по 20 годин на тиждень замість нинішніх 10. Після завершення навчання або контракту з проведення дослідницьких робіт випускники навчальних закладів та науковці матимуть право залишатися на території ЄС упродовж 12 місяців з метою пошуку роботи або започаткування власної справи.

У процесі опрацювання знаходяться ще кілька законопроектів. Зокрема, обговорюється процедури допуску сезонних працівників з третіх країн, пропонується оформлювати їм багаторазові багаторічні візи, за якими вони мали б право періодично в'їжджати на території ЄС. Тривають переговори щодо запропонованої 2010 р. Директиви щодо внутрішньо-корпоративних трансфертів, яка покликана спростити переведення іноземних працівників транснаціональних компаній до їх філій, розташованих на території ЄС, що, на думку авторів законопроекту, має покращити можливості для інновацій та сприяти інвестиціям.

Важливою складовою регулювання імміграційних процесів в ЄС є належне інформування мігрантів, яке має сприяти більш організованому та легальному пересуванню людей. 2011 р. відкрито «Імміграційний портал ЄС» (EU Immigration Portal – http://ec.europa.eu/immigration), що функціонує англійською, французькою, іспанською та арабською мовами, містить широку інформацію щодо імміграційних процедур усіх 27 країн-членів, контакти із національними урядовими органами та неурядовими організаціями у сфері міграції. Подібні електронні портали покликані забезпечити потенційних мігрантів актуальною інформацією щодо каналів в'їзду і функціонують у більшості країн-членів.

Разом з тим, попри значну кількість спільних правових норм, обсяги економічної імміграції, як і раніше, кожна країна ЄС регулює самостійно, залежно від власних потреб

[36] Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // Official Journal of the European Union. - L 289. - 03.11.2005. - P. 15 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:EN:PDF

та можливостей. Хоча механізми імміграції стандартизовані, проте питання допуску на суверенну територію, як це підтверджено в Лісабонському договорі (2007), що визначив нинішні основи функціонування ЄС, й надалі залишатимуться в компетенції національних урядів.

2.5. Захист кордонів та запобігання нелегальній міграції

Поряд із забезпеченням легальної імміграції в інтересах поступального економічного розвитку значне місце в спільній міграційні політиці ЄС належить контролю за імміграційними процесами та боротьбі із нелегальною міграцією. Практика показала, що стандартизовані підходи найпростіше вдається виробити саме в цій сфері, де спільні інтереси країн-членів є найбільш очевидними.

Як уже зазначалося, Шенгенські домовленості, тобто відміна контролю на внутрішніх кордонах ЄС та його перенесення на зовнішній кордон, були інкорпоровані до законодавства ЄС з прийняттям Амстердамської угоди (1997). На сьогодні зона вільного пересування в Європі, до якої приєдналися не лише країни-члени Євросоюзу, а й низка інших держав, охоплює майже весь материк. За цих умов інтереси внутрішньої безпеки вимагають від країн ЄС значного посилення зовнішнього кордону, солідарних зусиль з його охорони. У 2004 р. засновано **Європейське агентство з управління оперативним співробітництвом на зовнішньому кордоні** (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX)[37], основні функції якого полягають у координації спільних дій на зовнішньому кордоні; навчанні персоналу; аналізі ризиків та прогнозуванні міграційної ситуації; розподілі ресурсів і наданні допомоги країнам-членам, що стикаються з масовим прибуттям нелегальних мігрантів. Розроблено порядок дій груп швидкого прикордонного реагування (Rapid Border Intervention Teams – RABITs), які можуть відряджатися на запит будь-якої країни-члена, що стикнулася з масовим припливом нелегальних мігрантів (2007), запроваджено спільне патрулювання на Середземному морі, через яке проходить найінтенсивніший канал нелегального переправлення мігрантів до Європи.

У лютому 2008 р. ЄК запропонувала країнам-членам дорожню карту щодо поступового розвитку **Європейської системи контролю кордонів** (European Border Surveillance System – EUROSUR), яка планується як механізм обміну інформацією та співпраці між інституціями країн-членів, відповідальними за прикордонний контроль, та FRONTEX на тактичному, оперативному та стратегічному рівнях. Мета EUROSUR – запобігати злочинності на кордоні і посилити таким чином внутрішню безпеку ЄС; зменшити чисельність нелегальних мігрантів, яким вдається потрапити на територію ЄС; зменшити чисельність жертв, обумовлених транспортуванням нелегальних мігрантів по морю. В ході формування EUROSUR уже створено національні координаційні центри та лінії зв'язку; забезпечено підтримку сусідніх країн не-членів ЄС у розвитку прикордонної інфраструктури; організовано наукові дослідження щодо удосконалення прикордонного контролю на морі.

Для розбудови системи охорони зовнішнього кордону було створено спеціальний фонд з фінансовим ресурсом 1820 млн євро на 2007-2013 рр. (External Borders Fund). Його завдання – надавати фінансову підтримку країнам-членам, для яких забезпечення спільних стандартів прикордонного контролю є занадто важким завданням. Фонд також фінансує FRONTEX і підтримує заходи із розбудови спільної візової політики ЄС.

---

[37] Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/;jsessionid=dTQ7T5rP1QTgVHypXpy1lQ9dXpH0c112nHrcypTGB9RRl0m7ZYfy!-1287784730?uri=CELEX:32004R2007

Спільні правила контролю на зовнішньому кордоні визначені **Шенгенським кодексом охорони кордону** (Schengen Borders Code), затвердженому 2006 р.[38]. Він передбачає спрощений контроль при перетині зовнішнього кордону громадянами країн-членів ЄС, а також тих іноземців, які мають права вільного пересування (члени сімей громадян ЄС), і, водночас, - посилений контроль щодо громадян третіх країн. Він також спрямований на поглиблення співпраці правоохоронних структур країн-членів в інтересах спільної безпеки, визначає умови для тимчасового відновлення контролю на внутрішніх кордонах.

Основою співпраці є обмін інформацією. У рамках Шенгенських домовленостей створено **Шенгенську інформаційну систему** (Shengen Information System – SIS), що є на сьогодні найбільшою інформаційною системою у сфері громадської безпеки в Європі. Вона містить інформацію про осіб, які вчинили серйозні правопорушення, та осіб, які не мають права перебувати на території ЄС. У ній містяться дані про зниклих людей, передовсім дітей, а також про автомобілі, документи, зброю, що могли бути вкраденими. Інформаційне наповнення забезпечується країнами-членами. Системою користуються органи охорони кордону, митники, поліція.

Навесні 2013 р. почала функціонувати Шенгенська інформаційна система другого покоління (SIS-II). Її можливості значно ширші, зокрема, вона здатна обробляти біометричну інформацію, може поєднувати різні запити, наприклад, щодо зниклої людини та щодо транспортного засобу, забезпечує надійний захист персональних даних. Система складається з трьох компонентів: центральної системи, національних систем, засобів зв'язку між ними.

Оскільки свободою пересування через внутрішні кордони користуються не лише громадяни ЄС, а й багато громадян третіх країн, важливою складовою домовленостей в рамках Євросоюзу є спільні правила видачі короткотермінових (так званих шенгенських) віз, що дають право перебування на території ЄС до 90 днів упродовж 180 днів, які 2009 р. було кодифіковано[39] (довготривалі візи оформлюються відповідно до національних правил окремих країн). **Шенгенський візовий кодекс** визначив порядок оформлення віз, вимоги до документів, які необхідно подати для їх отримання. Країни-члени узгодили список країн, громадяни яких потребують візи для в'їзду на територію ЄС, як і тих, громадяни яких користуються безвізовим режимом подорожування.

У 2008 р. було прийнято рішення про створення **Візової інформаційної системи** (VIS) [40], яка надає можливості країнам-членам оперативно здійснювати обмін інформацією щодо шенгенських віз. В ній поступово накопичувались дані про клопотання та видачу шенгенських віз в різних регіонах світу. На жовтень 2013 р. система містила інформацію про 5 млн. заяв та 4,2 млн виданих віз[41]. Основна мета VIS – перевірка візової історії громадян третіх країн, а також контроль за тим, чи використовується віза тією особою, якій вона видана, в момент перетину кордону.

---

[38] Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;jsessionid=2wDbT5sTNvwK1zPD1qd6kwsB7nLghQJWjmJ693lpsjDJFc2vDvLc!-1287784730?uri=CELEX:32006R0562

[39] Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32009R0810

[40] Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32008R0767

[41] Fourth bi-annual report on the functioning of the Schengen area. 1 May - 31 October 2013. COM(2013) 832 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/schengen/docs/fourth_biannual_report_on_the_functioning_of_the_schengen_area_en.pdf

Посилення контролю на зовнішньому кордоні ЄС супроводжується заходами із спрощення процедур його перетину для законослухняних подорожуючих. Це переконливо демонструють ініціативи щодо запровадження «розумного кордону». Відповідно до Шенгенського кодексу прикордонного контролю прикордонники повинні з'ясувати, чи громадянин третьої країни має всі необхідні документи для в'їзду, фінансове забезпечення, чи не порушив він максимальні строки перебування на території ЄС (90 днів упродовж 180 днів), що потребує проведення інтерв'ю, перевірки документів, вимагає часу. Ці правила не поширюються лише на членів сімей громадян ЄС (усього 0,2 % подорожуючих). Разом з тим, на думку Єврокомісії, стосовно громадян третіх країн, які часто подорожують до Євросоюзу, прикордонних робітників та подібних категорій міжнародних пасажирів, які довели свою лояльність до правил перебування на території ЄС, існуюча процедура невиправдано складна і тривала. Тому запропоновано запровадити для таких осіб систему реєстрації (Registered Traveller Programme – RTP) та автоматизованого контролю при перетині кордону, як альтернативи звичайному, що тим більше доцільно в умовах постійного збільшення обсягів транскордонних переміщень[42].

Зареєстровані особи отримуватимуть спеціальну машино зчитувальну картку, з якою проходитимуть через турнікети, де, крім картки, автомат зчитуватиме паспортну та біометричну інформацію, порівнюючи її з базами даних. Якщо автоматична перевірка буде успішною, пасажир зможе перетинати кордон без участі контролера-прикордонника.

Для повної автоматизації перетину кордону планується також запровадити систему контролю в'їзду/виїзду (Entry/Exit System – EES)[43], яка автоматично фіксуватиме всі в'їзди/виїзди громадян третіх країн на зовнішньому кордоні ЄС і замінить процедуру проставляння чорнильних штампів. Вона перевірятиме проїзні документи та візи, з'єднуючись з Візовою інформаційною системою, а також вираховуватиме допустиму тривалість перебування, незалежно від того, в якому пропускному пункті чи на кордоні якої держави іноземець в'їхав чи виїхав з території Євросоюзу. Дані EES будуть важливі також і при здійсненні внутрішнього міграційного контролю для виявлення осіб, які не мають або втратили право перебування в країнах ЄС. Навіть, якщо такі особи загубили чи знищили свої документи, їх можна буде ідентифікувати за біометричною інформацією.

Передбачається, що RTP та EES значно підвищать рівень контролю пасажиропотоків і, водночас, спростять і прискорять процедури переходу кордону для законослухняних громадян. Крім того, запровадження цих систем дасть змогу отримати чітке уявлення про обсяги та склад транскордонних переміщень, виявити іноземців, які залишилися на території ЄС після завершення дозволеного строку перебування.

Основними законодавчими актами ЄС, які безпосередньо спрямовані на боротьбу з нелегальною міграцією, є кілька директив. Зокрема, гармонізовано **санкції, що накладаються на перевізників**, які транспортують до ЄС іноземців без належних документів. Вони зобов'язані, перш, ніж взяти на борт громадянина третьої країни, перевірити наявність у нього необхідних для в'їзду до ЄС документів. У разі не пропущення прикордонниками ЄС такого громадянина перевізник повинен своїм коштом транспортувати його в ту країну, звідки він прибув. Перевезення нелегальних мігрантів загрожує фірмі санкціями до 5 тис. Євро за кожну особу [44]. Наступною директивою ЄС зобов'язав аероперевізників ще до прибуття у пункт на території Євросоюзу передавати

[42] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Registered Traveller Programme (COM(2013) 97 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v14.pdf

[43] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Entry/Exit System (EES) to register entry and exit data of third country nationals crossing the external borders of the Member States of the European Union (COM(2013) 95 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/borders/docs/1_en_act_part1_v12.pdf

[44] Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0051

відомості про пасажирів до контрольних органів країни призначення. Порушення цієї вимоги може призвести до фінансових санкцій аж до конфіскації транспортного засобу або призупинення дії чи втрати ліцензії на перевезення[45].

2008 р. законодавство ЄС поповнилося директивою щодо **спільних стандартів та процедур повернення нелегальних мігрантів**[46] (набула чинності 2010 р.), що покликана сприяти добровільному поверненню цих осіб на батьківщину і одночасно встановлює мінімальні стандарти поводження з ними. Зокрема, Директива зобов'язує країни-члени або депортувати виявленого нелегального мігранта, або врегулювати його правовий статус, щоб уникнути ситуації «зависання» особи поза правовим полем. Вона містить також низку правозахисних норм, зокрема, право оскаржити рішення про депортацію. Особам, які підлягають поверненню, має надаватися правова допомога, забезпечуватися доступ до медичної допомоги і навчання дітей на час, поки вони очікують депортації чи готуються добровільно повернутися на батьківщину. Примусова репатріацію не допускається, якщо мігранти наражаються на батьківщині на небезпеку переслідувань. При цьому визначення того, які країни можна вважати безпечними, покладається на Європарламент та Європейську Раду. Затримання нелегального мігранта на період його ідентифікації та підготовки до видворення допускається лише у надзвичайних випадках (мігрант може втекти, щоб уникнути видворення, становить загрозу громадській безпеці) і не може тривати понад 6 місяців. Затримані нелегали мають утримуватися у спеціальних закладах, тобто не у в'язниці. Так само заборона повторного в'їзду має максимальні строки – не більше п'яти років (за винятком іноземців, які становлять загрозу суспільній безпеці) і має встановлюватися індивідуально.

Країни ЄС тісно співпрацюють у справі повернення нелегальних мігрантів. Зокрема, затверджено порядок взаємного визнання рішень про вислання громадян третіх країн. Організовуються спільне транспортування мігрантів на батьківщину, зокрема фрахтування з цією метою повітряних суден. Створено **Фонд повернення** (Return Fund), коштами з якого фінансуються проекти з добровільного повернення нелегальних мігрантів на батьківщину. У 2008-2013 рр. на ці цілі було виділено 676 млн євро[47].

2009 р. прийнято директиву щодо **санкцій проти працедавців**, які використовують працю нелегальних мігрантів[48]. Відповідно до неї, перш, ніж найняти іноземного працівника, працедавець повинен перевірити, чи той має право на перебування в країні. Якщо ні, повідомити про це відповідні органи.

За використання праці нелегала встановлюються штрафи. Крім того працедавець зобов'язується виплатити недоплачену заробітну плату (порівняно з тією, яку б отримували громадяни або легальні мігранти), всі податки та відрахування до соціальних фондів, а також профінансувати повернення нелегального працівника на батьківщину. Серед покарань передбачені також такі заходи як виключення підприємця-порушника з числа виконавців державних замовлень, повернення ним бюджетних субсидій тощо. Працедавці, що допустили повторне наймання нелегалів, наймали значну кількість нелегальних мігрантів, експлуатували їх, використовували працю жертв торгівлі людьми або неповнолітніх мають притягатися до кримінальної відповідальності. Водночас,

[45] Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32004L0082

[46] Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ: L:2008:348:0098:0107:EN:

[47] Practical Measures to Reduce Irregular Migration [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://emn.lt/wp-content/uploads/2013/06/0a_EMN_Synthesis_Report_Irregular_Migration_PUBLICATION_April_2013.pdf

[48] Directive 2009/52/EC of the European Pfrliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals // Official Journal of the European Union. - L 168. - 30.06.2009/ - P. 24 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:EN:PDF

директива містить норми, спрямовані на захист прав мігрантів, зокрема, вона зобов'язує працедавця сплатити заборговану винагороду, надає мігрантові можливості скористатися підтримкою профспілок чи неурядових організацій. Країни-члени зобов'язані створити умови, за яких ошукані нелегальні мігранти можуть у судовому порядку позиватися щодо наймачів. Для цього їм може бути наданий дозвіл на тимчасове перебування, у першу чергу тим, які зазнали жорсткої експлуатації чи були жертвами торгівлі людьми.

Хоча заходи правоохоронного характеру із запобігання нелегальній міграції залишається серед пріоритетів ЄС в міграційній сфері, в документах Євросоюзу все частіше робиться наголос на необхідності комплексного підходу до цієї проблеми, що передбачає не лише укріплення кордону та посилення контрольних санкцій, а й врахування міграційної ситуації, що складається об'єктивно, співпрацю з сусідніми країнами, країнами походження та транзиту мігрантів.

Одним із інструментів реалізації такого підходу є **угоди про реадмісію**, які найчастіше укладаються водночас із угодами про лібералізацію візового режиму, співпрацю у сфері міжнародної мобільності. Ними встановлюються правила передачі осіб, які нелегально перебувають на території ЄС, країнам їхнього постійного проживання. Угоди застосовуються лише після прийняття компетентними органами країн ЄС рішення про видворення та якщо повернення на батьківщину не є для мігранта небезпечним. Після 1999 р. підписано або підготовлено угоди ЄС з 18 третіми країни[49].

У квітні 2012 р. Європейська рада схвалила **Стратегію відповіді ЄС на міграційний тиск** (EU Action on Migratory Pressures – A Strategic Response)[50], якою визначено низку стратегічних пріоритетів діяльності Євросоюзу в цій сфері. Серед них: посилення співпраці з країнами походження та транзиту щодо міграційного менеджменту; удосконалення управління зовнішніми кордонами; запобігання нелегальній міграції через турецько-грецький кордон; запобігання зловживанням можливостями легальних каналів міграційних переміщень; забезпечення дотримання права на свободу пересування одночасно із запобіганням зловживанням ним з боку громадян третіх країн; удосконалення системи регулювання міграційними переміщеннями, у т.ч. повернення мігрантів на батьківщину. Відповідно до кожного пріоритету визначені основні виклики, політичні цілі та потенціалі дії. Запропоновано, щоб у майбутньому план дій оновлювався що два роки у відповідності до актуальної ситуації.

У рамках реалізації першого пріоритету, тобто співпраці з третіми країнами, планується покращити їх власну спроможність регулювати змішані міграційні потоки (тобто такі, які складаються частково з біженців, а частково з економічних мігрантів). З цією метою передбачається озброїти країни першого притулку необхідними засобами для надання захисту біженцям у відповідності до міжнародних стандартів, запобігти таким чином подальшим переміщенням біженців; забезпечити виконання та продовжити укладення угод про реадмісію; поглиблювати партнерство у сфері мобільності з третіми країнами; розвивати діалог з країнами Східного Партнерства в контексті викликів, обумовлених міграційними потоками з Південного Середземномор'я, що переміщуються через Західні Балкани.

Удосконалення управління зовнішніми кордонами передбачає подальший розвиток політичних та законодавчих інструментів прикордонного контролю, у т.ч. забезпечення функціонування EUROSUR, підготовку пропозицій щодо системи реєстрації в'їзду та виїзду, використання упереджуючої інформації про міжнародних пасажирів для виявлення шляхів нелегального проникнення до ЄС.

---

[49] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Evaluation of EU Readmission Agreements (COM(2011) 76 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_0076_f_en_communication.pdf

[50] EU Action on Migratory Pressures - A Strategic Response [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-actuion-plan-migratory-pressure-8714-rev1-12.pdf

Значну увагу приділено в Стратегії запобіганню використанню легальних каналів нелегальної міграції, передовсім з боку громадян третіх країн, яким спрощено візовий режим. Метою цих заходів є зменшення кількості безпідставних клопотань про надання притулку, що подаються громадянами країн з безвізовим режимом, а також їх нелегального працевлаштування на території ЄС. Для цього передбачається забезпечити оцінку загроз для внутрішньої безпеки Євросоюзу до початку діалогу про лібералізацію візового режиму з тією чи іншою країною, оцінити дієвість угод про реадмісію з країнами, які претендують на спрощення візового режиму, моніторити наслідки вже наданого безвізового режиму.

Для попередження зловживань правом вільного пересування, у т.ч. правом мігрантів на возз'єднання сімей, передбачається застосування спільних розслідувань, збір та аналіз інформації щодо затримань у зв'язку з пред'явленням на кордонах фальшивих документів, обмін інформацію між органами країн-членів, що забезпечують нагляд за дітьми та реєстрацію шлюбів, дії щодо виявлення та запобігання порушенням.

Загальна мета Стратегії – посилення координації зусиль країн-членів, зокрема, повна імплементація директив стосовно санкцій проти працедавців та повернення нелегальних мігрантів, у т.ч. подальша підтримка добровільного повернення, забезпечення необхідного статистичного та наукового супроводження політики протидії нелегальній міграції, вивчення та поширення передового досвіду.

2.6. Захист біженців

Після 1999 р. значний прогрес було досягнуто в Євросоюзі у формуванні єдиної системи надання притулку, в основу якої покладено норми Женевської конвенції 1951 р. про статус біженців, а також спільні гуманітарні принципи країн-членів. На першому етапі було схвалено чотири директиви, якими визначено спільні мінімальні стандарти в цій сфері.

Передовсім це Директива щодо **мінімальних стандартів прийняття** осіб, які шукають притулку [51]. Згідно з нею, країни-члени мають забезпечувати їм на час розгляду клопотання проживання, харчування, надавати необхідний одяг та кишенькові гроші. Вони також повинні, за потреби, уможливити доступ цих осіб до медичних послуг та психологічної підтримки, а дітям – до навчання. Шукачам притулку також гарантувалося право на єдність сім'ї, на професійне навчання, а за певних умов – на працевлаштування.

Базові спільні стандарти встановлено також щодо **процедури розгляду заяв** шукачів притулку[52]. В різних країнах вони суттєво відрізняються внаслідок різноманіття конституційних та адміністративних систем, проте повсюди мають відповідати вимогам прозорості та ефективності. Обов'язковим є надання шукачеві притулку необхідної інформації зрозумілою йому мовою, безоплатної правової допомоги, можливості оскарження ухваленого щодо нього рішення. Рішення за заявою про надання захисту має прийматися індивідуально, об'єктивно, компетентною особою.

Наступний документ було присвячено виробленню спільних підходів до оцінки підстав надання захисту та стандартизації характеристик різних форм захисту, які застосовуються в європейських країнах. Це так звана **«кваліфікаційна» директива**, що набула чинності 2006 р. для всіх країн ЄС, крім Данії[53]. Важливо, що, крім Женевської

[51] Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers //Official Journal of the European Union. - L 31. - 06.02.2003. - P. 18 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF

[52] Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status //Official Journal of the European Union. - L 326. - 13.12.2005. – P. 13 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:EN:PDF

[53] Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted //Official Journal of the European Union. - L 304. - 30.09.2004. - P. 12

конвенції 1951 р. про статус біженців, документ базується на Європейській конвенції про основні права і свободи людини, Хартії прав ЄС і, таким чином, зобов'язує країни-члени забезпечити захист не лише так званих конвенційних біженців, а й інших осіб, що його потребують, тобто застосовувати додаткові форми захисту. В ньому сказано також, що захисту можуть потребувати не лише особи, які переслідуються державою, а й ті, що страждають від неурядових формувань чи офіційно не визнаних сил. У Директиві відображені специфічні гендерні аспекти, дається визначення ментальним та сексуальним переслідуванням. Окремі норми присвячено захисту дітей-біженців без супроводу дорослих, задоволенню їхніх особливих потреб.

Четвертою Директивою в сфері притулку було встановлено стандарти **тимчасового захисту**, що надається у разі масового прибуття втікачів внаслідок військових конфліктів, які потребують термінової допомоги[54]. Ця форма захисту застосовується тоді, коли є підстави вважати, що стандартна процедура надання статусу біженця у зв'язку із великою кількістю клопотань не буде ефективною. Директива містила спільні підходи до процедур надання, продовження та припинення тимчасового захисту, а також мінімальні стандарти для осіб, яким він надається: надання дозволу на перебування на період 1-3 роки; забезпечення інформацією; доступ до працевлаштування, житла, соціального захисту та медичних послуг, а також навчання дітей; гарантії доступу до стандартної процедури надання статусу біженця. У разі нормалізації ситуації на батьківщині користувачів тимчасового захисту передбачалися процедури сприяння їх поверненню додому. В Директиві містилися окремі норми щодо дітей, розлучених із сім'єю, а також осіб, які мають особливий травматичний досвід.

Велике значення для формування єдиної європейської системи надання притулку має співпраця та взаємна підтримка країн-членів. Оскільки потоки біженців розподіляються нерівномірно, тобто одні країни несуть більший тягар з їх прийняття, ніж інші, 2000 р. створено **Європейський фонд допомоги біженцям** з бюджетом 628 млн. євро на 2007-2013 рр. (беруть участь всі країни ЄС крім Данії). Він надає допомогу в організації належного прийняття та підтримки біженців, сприяє інтеграції біженців в суспільство, а за потреби - їх поверненню на батьківщину чи переселенню до інших країн. Із Фонду фінансуються також термінові дії у разі раптового і масового прибуття біженців[55].

Крім солідарності, діє принцип справедливого розподілу відповідальності за біженців, закладений Дублінською конвенцією 1990 р. Передбачені нею норми удосконалені з ухваленням домовленостей, що отримали назву Дублін-ІІ. Вони уточнюють, що відповідальність за розгляд заяв шукача притулку несе країна, яка видала візу, або країна першого в'їзду, проте при цьому береться до уваги наявність родичів, досвід проживання в тій чи іншій країні. В документі також деталізовано механізм передачі відповідальності за шукача притулку від однієї країни до іншої [56].

Щоб запобігти зловживанням системою захисту біженців, під час процедури визначення статусу необхідно перевірити, чи не подавалася заява про надання притулку в

[Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/council_directive_2004_eg_eng.pdf

[54] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof //Official Journal of the European Union. - L 212. - 07.08.2001. - P. 12 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF

[55] Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund //Official Journal of the European Union. - L 252. - 06.10.2000. - P. 12 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:EN:PDF

[56] Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national //Official Journal of the European Union. - L 50. - 06.02.2003. - P.1 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF

іншій країні ЄС. З цією метою створено **ЄВРОДАГ** (2000), спільну дактилоскопічну базу шукачів притулку[57].

До 2006 р. перша фаза формування спільної системи надання притулку була в цілому завершена. Разом з тим, аналіз застосування законодавства доводив, що шукачі притулку з одних і тих же країн, що мали приблизно однакові історії втечі, могли отримати різні рішення залежно від того, в якій країні ЄС вони клопоталися про захист. Попри спільне законодавство, адміністративна практика залишалася різноманітною, крім того, оцінюючи клопотання, посадовці в різних країнах користувалися різними джерелами даних про ситуацію в країні походження шукачів притулку, що впливало на їхнє рішення.

За результатами оцінки практики застосування відповідних Директив Єврокомісія розробила **Політичний план щодо притулку**[58], де намічено подальші кроки, що мають привести до запровадження на території ЄС спільної процедури надання захисту біженцям, встановити відповідний статус та документ, що його підтверджує, дійсний на всій території Євросоюзу. На цьому етапі домовлено про підвищення стандартів надання допомоги, максимальне зменшення різниці в умовах перебування біженців в різних країнах, а також поглиблення солідарності країн-членів у сфері захисту біженців.

Складовою формування єдиної політики країн ЄС щодо притулку є посилення практичної співпраці країн-членів в цій сфері, мета якої полягає у гармонізації не лише відповідного законодавства, а й адміністративної практики. 2010 р. створено **Європейську агенцію підтримки притулку** (European Asylum Support Office – EASO)[59], на яку покладено функції поглиблення практичного співробітництва, надання підтримки тим країнам, де системи захисту біженців піддаються найбільшому тискові внаслідок географічного розташування або раптового масового припливу вигнанців, покращення імплементації законодавства ЄС щодо притулку. Агенція має забезпечувати обмін інформацією між країнами, поширювати передовий досвід, на неї також покладено збір, аналіз та поширення інформації про країни походження біженців. У відповідь на запит країн ЄС, що стикаються з труднощами при прийомі біженців, EASO може координувати створення і спрямування груп підтримки, які надаватимуть технічну допомогу, зокрема, забезпечуватимуть переклад, поширюватимуть інформацію про країни походження тощо.

У 2011 р. ухвалено в новій редакції центральну, так звану «кваліфікаційну» Директиву, якою встановлено критерії визначення, хто може претендувати на захист в ЄС, та форми міжнародного захисту (підтримана всіма країнами-членами крім Великобританії та Ірландії, які продовжують користуватися Директивою 2004 р.)[60]. В Директиві уточнено підстави для надання захисту, розширено гарантії прав та можливості доступу до заходів з інтеграції для його користувачів.

---

[57] Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention //Official Journal of the European Union. - L 316. - 15.12.2000. - P. 1 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML

[58] Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU **(**COM(2008) 360 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF

[59] Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office // Official Journal of the European Union. - L 252. - 06.10.2000. – P.12 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:252:0012:0018:EN:PDF

[60] Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) // Official Journal of the European Union. - L 337. - 20.12.2011. – P.9 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:EN:PDF

У 2013 р. переглянуто також Директиву щодо процедур надання статусу біженця[61], що має забезпечити більш швидкий, прозорий і ефективний розгляд заяв шукачів притулку. Особи із специфічними потребами отримали більше можливостей для аргументування своїх прагнень, передовсім діти без супроводу та жертви тортур. Переглянута того ж року Директива щодо умов прийняття шукачів притулку[62] теж містить кілька змін, які мають підвищити стандарти прийому цих осіб, зокрема: доступ до працевлаштування можливий через 9 місяців замість 12, як було раніше; спрощено процедури отримання соціальної допомоги; доступ до навчання має бути забезпечений не пізніше, ніж через 3 місяці після прибуття; враховано специфічні потреби в розміщенні окремих груп шукачів притулку, таких як діти та жертви тортур. Затримання шукачів притулку кваліфікується як крайній захід. Особа має бути письмово попереджена про причини затримання та шляхи його уникнення, юридична процедура щодо затриманого повинна відбуватися щонайшвидше. Директива містить також інструменти попередження зловживань у сфері притулку. Зокрема, в разі виявлення таких зловживань матеріальна допомога може бути зменшена або й припинена, більше того, особу можуть зобов'язати повернути отримані кошти.

На другому етапі формування єдиної європейської системи притулку уточнювалися механізми визначення країни, відповідальної за розгляд клопотання про надання статусу біженця, прийнято документ, що набув назви Дублін –III[63]. В ньому встановлено, що процедура передачі шукача притулку іншій стороні не може тривати понад 11 місяців. Йому гарантується право оскаржити рішення про передачу, отримання безкоштовної правової допомоги. Переглянуті правила користування ЕВРОДАК передбачають обмежений доступ правоохоронних структур до бази даних відбитків пальців шукачів притулку, можливий лише за необхідності розслідування найбільш тяжких злочинів, таких як вбивство чи тероризм.

Посилення солідарності у сфері притулку не обмежується лише членами Євросоюзу, співпраця розвивається з країнами походження біженців та першого притулку. Вона спрямована на посилення їхньої здатності до регулювання міграційних процесів, надання допомоги біженцям. Так, на період 2007-2013 рр. на ці цілі було виділено для країн-партнерів 384 млн. Євро. Солідарність проявляється також у започаткуванні спільної європейської програми переселення, в рамках якої, керуючись єдиними критеріями та при посередництві УВКБ ООН країни ЄС приймають на своїй території до 4 тис. біженців на рік з різних куточків світу[64].

Важливим елементом міграційної політики ЄС гуманітарного спрямування є політика щодо дітей, які опинилися на території ЄС без супроводу дорослих. Найчастіше вони тут у пошуках притулку, часом це жертви торгівлі людьми, у деяких випадках їх відправляють до Європи їхні сім'ї, сподіваючись таким чином забезпечити дітям кращий доступ до освіти та працевлаштування. Розробляючи спільні підходи до проблеми 2010 р.

---

[61] Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) // Official Journal of the European Union. - L 180. - 29.06.2013. – P. 60 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF

[62] Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) // Official Journal of the European Union. - L 180. - 29.06.2013. – P. 96 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:EN:PDF

[63] Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) // Official Journal of the European Union. - L 180. - 29.06.2013. – P. 31 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF

[64] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the establishment of a joint EU resettlement programme (COM(2009) 456 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52009DC0447

країни ЄС погодили **План дій щодо дітей без супроводу** [65]. У плані ідентифіковано низку питань в цій сфері і запропоновано можливі шляхи їхнього розв'язання, які можна згрупувати за трьома стратегічними напрямами: попередження, надання захисту, віднайдення довготривалого рішення.

Попередити прибуття дітей-мігрантів без супроводу можливо лише у тісній співпраці з країнами походження, міжнародними організаціями та громадянським суспільством шляхом покращання умов життя дітей та виявлення ризиків їх незаконного транспортування в інші країни. Після виявлення дітей без супроводу на кордоні або на території країни ЄС їм має бути надано належний захист. Він передбачає обов'язкове визначення особи, на яку покладається опіка над дитиною, і яка вправі представляти її інтереси, забезпечення умов для проживання, утримання дітей окремо від дорослих в інтересах їхньої безпеки, пошуки сім'ї дитини тощо. Довготривале рішення має прийматися індивідуально щодо кожної особи керуючись передовсім інтересами дитини. Це може бути повернення на батьківщину та допомога в реінтеграції за умови гарантій безпеки, надання захисту та інтеграція в країні перебування, або переселення до іншої країни, яка погоджується опікуватися дитиною.

2.7. Політика інтеграції мігрантів

Необхідною складовою європейської імміграційної політики є політика інтеграції мігрантів. Адже саме від успіху чи неуспіху інтеграційних заходів залежить кінцевий результат імміграції, яка може значно сприяти розвиткові країни призначення, проте, водночас, несе ризики порушення гомогенності суспільства аж до виникнення конфліктних ситуацій. Зрозуміло, що інтеграція відбувається на місцевому рівні, тому відповідні питання закономірно залишаються в компетенції окремих країн. Водночас, ЄС налагоджує співпрацю між ними з тим, щоб досягти забезпечення мігрантам рівних прав та можливостей на всій території об'єднаної Європи. Серед загальноєвропейських інструментів інтеграції фінансова допомога, спрямована на здійснення інтеграційних програм, а в деяких випадках – спільне законодавство. Так, низка політичних та законодавчих документів, прийнятих на рівні ЄС, забезпечує країни-члени стандартами розвитку інтеграційних політик.

Для їх успіху важливим є розуміння інтеграції «як двостороннього процесу», що базується на обопільних правах та обов'язках громадян третіх країн, які легально перебувають на території ЄС, та суспільств, що їх приймають, що було сформульовано у посланні Єврокомісії **щодо імміграції, інтеграції та працевлаштування** 2003 р. Це передбачало, з одного боку, відповідальність суспільства за реалізацію прав прибулих, а с другого, – повагу іммігрантів до фундаментальних цінностей цього суспільства та активну участь в інтеграційному процесі, що, однак, не означало відмови від власної ідентичності.

2004 р. Європейська рада затвердила **Спільні базові принципи політики інтеграції іммігрантів**[66]. Вони зводяться до такого: інтеграція є динамічним, двостороннім процесом взаємного погодження між іммігрантами та мешканцями країн-членів; імміграція передбачає повагу до базових цінностей ЄС; працевлаштування є ключовою умовою інтеграції і вирішальним фактором забезпечення участі іммігрантів у суспільстві, їхнього внеску в суспільство і очевидності цього внеску для інших його членів; базові знання мови, історії, структури суспільства перебування необхідні для інтеграції іммігрантів, а створення умов для того, щоб вони набули ці знання, вкрай важливе для успішної інтеграції; освіта є вирішальною для підготовки іммігрантів, передовсім їх

[65] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Action Plan on unaccompanied minors 2010-2014 (COM (2010) 213 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0213:FIN:EN:PDF

[66] Immigrant Integration Policy in the European Union. Council Conclusions //Press Release 2618th Council Meeting. Justice and Home Affairs. Brussels, 19 November 2004[Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf

нащадків, до більш активної ролі в суспільстві; доступ іммігрантів до суспільних інституцій та послуг нарівні з місцевими жителями є суттєвим базисом інтеграції; взаємодія між іммігрантами та громадянами є фундаментальним механізмом інтеграції; різноманітність культур та релігій гарантована Хартією фундаментальних прав і має забезпечуватися, якщо це не суперечить іншим правам чи національному законодавству; участь самих іммігрантів у демократичному процесі та у формуванні інтеграційних політик, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції;включення питань інтеграції в галузеві політики на всіх рівнях – важлива складова формування та реалізації політики інтеграції.

З метою реалізації цих принципів 2005 р. було вироблено **Спільний порядок денний щодо інтеграції**[67], розрахований до 2010 р., що передбачав створення певних структур та здійснення конкретних дій, спрямованих на інтеграцію іммігрантів. У документі особливо підкреслювалося, що основні зусилля щодо інтеграції мігрантів мають прикладатися на місцевому рівні.

Для забезпечення постійних політичних консультацій щодо інтеграції з 2004 р. систематично скликаються конференції європейських міністрів, відповідальних за цю сферу (Гронінген-2004, Потсдам-2007, Віші-2008, Сарагоса-2010). Створено Європейський фонд інтеграції із загальним бюджетом 825 млн євро на 2007-2013 рр. Кошти з фонду спрямовуються передовсім на інтеграційну допомогу новоприбулим іммігрантам. Започатковано періодичні Європейські інтеграційні форуми, в яких беруть участь понад 100 представників громадянського суспільства з усіх країн ЄС. Форуми відбуваються двічі на рік. У кожній країні-члені організовано спеціальні контактні пункти для забезпечення обміну інформацією та узгодження політик, акумуляції позитивного досвіду. З метою обміну досвідом було видано перше Керівництво з інтеграції для осіб, які приймають рішення, та практиків. Друге, тематично розширене видання, здійснено 2007 р., третє – у 2010 р. Відкрито Інтернет-сторінку ЄС з інтеграції (EWSI)[68].

Підсумовуючи результати інтеграційної політики та накреслюючи нові плани влітку 2011 р. ЄК звернулася до країн-членів із комюніке щодо оновленого Європейського порядку денного з питань інтеграції мігрантів з третіх країн[69]. У ньому ставилося завдання підвищити рівень економічної, соціальної, культурної та політичної участі мігрантів, передовсім активізуючи цілеспрямовані дії у цьому напрямі на місцевому рівні. В документі не лише розвинуто традиційні підходи, а й накреслено нові напрями діяльності, зокрема, визнається роль країн походження в інтеграційному процесі. У зв'язку з цим Єврокомісія спрямовує країни-члени на спільне з третіми країнами забезпечення потенційних мігрантів необхідною інформацією, удосконалення механізмів визнання їхніх дипломів та кваліфікацій, підтримки різних форм тимчасової та циркулярної міграції, розвиток спільного підприємництва із залученням можливостей діаспор, що сприятиме створенню робочих місць в країнах походження та розвитку міжнародної торгівлі. Додатком до документу є своєрідна «скринька інструментів», де зібрано приклади позитивного досвіду і звідки країни-члени можуть обирати і застосовувати заходи, які найбільше відповідають їхнім потребам.

---

[67] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Common Agenda for Integration: Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union (COM(2005) 389 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_988_232042490.pdf#zoom=100

[68] EU initiatives supporting the integration of third-country nationals. Commission staff working paper (SEC(2011) 957 final). - P. 4 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/2011_commission_staff_working_paper_on_integration.pdf

[69] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf

З метою моніторингу успіхів політики інтеграції Європейською Комісією разом з Євростатом розроблено низку індикаторів. Вони поділені на чотири групи: працевлаштування (рівень зайнятості, рівень безробіття, рівень економічної активності); освіта (структура населення/мігрантів за рівнем освіти, частка неписьменних, частка у віковій групі 30-34 роки осіб з вищою освітою, частка молоді, яка не закінчує школу); соціальне включення (середній дохід мігрантів у порівнянні з середнім доходом усього населення, ризик бідності, оцінка рівня фізичного здоров'я, співвідношення частки осіб, які є власниками майна, серед мігрантів та усього населення); політична участь (частка мігрантів, які набули громадянство країни перебування, частка мігрантів, що мають постійні/тривалі дозволи на перебування, частка мігрантів на позиціях, що обираються).

Таким чином, політика інтеграції передбачає цілеспрямовані заходи не лише в міграційній, а й в інших сферах життєдіяльності суспільства, передовсім на ринку праці, щодо забезпечення доступу мігрантів до освітніх, медичних, соціальних послуг, їх активної участі в культурному та політичному житті країни перебування. Окрема увага має приділятися специфічним групам мігрантам, серед яких молодь, жінки, біженці. Разом з тим, зусилля урядів повинні спрямовуватися також і на суспільство в цілому, забезпечення його готовності до прийняття мігрантів, культурної та мовної диверсифікації, формування нової ідентичності.

2.8. Зовнішньополітична складова міграційної політики

Розуміння того незаперечного факту, що регулювати міграційні процеси самотужки неможливо, обумовило формування зовнішньополітичного вектору міграційної політики ЄС, спрямованого на: розвиток взаємодії між країнами-членами; співпрацю з основними країнами постачальниками мігрантів; співпрацю з країнами-сусідами. Його принципи і цілі було сформульовано в документі, що отримав назву **Глобальний підхід до міграції та мобільності**, схваленому в 2005 і оновленому у 2011 р.[70]. Діалог та співпраця в рамках зовнішньополітичної складової міграційної політики спрямовані на те, щоб виявити спільні з країнами походження та транзиту інтереси в сфері міграції, а також обумовлені нею проблеми, спільно шукати шляхів їх розв'язання. Глобальний підхід до міграції доповнює зовнішню політику ЄС, а також політику надання допомоги країнам, що розвиваються. Він має забезпечити сприяння легальній і безпечній міграції, запобігання нелегальній міграції, створення умов для використання позитивного потенціалу міграції в інтересах розвитку, як країн донорів, так і реципієнтів. До оновлених в 2011 р. політичних документів щодо Глобального підходу включено новий пріоритет, що полягає у наданні захисту біженцям. Розширено також сферу його застосування за рахунок сприяння міжнародній мобільності, тобто короткотерміновим міжнародним подорожам (тривалістю до 3- місяців), які не вважаються міграціями, проте мають значний вплив на поглиблення особистих, ділових та культурних зв'язків, розвиток міжнародної торгівлі та співробітництва, в соціально-економічному сенсі часто виступають альтернативою тривалій міграції або, навпаки, стають сходинкою до неї.

Для імплементації Глобального підходу розроблено кілька політичних (двосторонні та регіональні діалоги та плани дій) та правових інструментів, таких як домовленості щодо візового режиму та реадмісії. Фінансова та технічна підтримка розбудови системи управління міграціями країн-партнерів відбувається через програми низки європейських інституцій. Зокрема, лише в 2012-2013 рр. ЄК підтримала понад 90 проектів у сфері міграції на суму понад 200 млн євро в різних куточках світу[71].

---

[70] Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Global Approach to Migration and Mobility (COM(2011) 743 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/1_en_act_part1_v9.pdf

[71] Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility. 2012-2013 (COM(2014) 96 final)

Зовнішньополітична складова міграційної політики націлена на низку пріоритетних регіонів. Для ЄС це передовсім країни-сусіди, а також країни Близького Сходу та Субекваторіальної Африки, звідки через Середземне море до Європи проникає значна кількість нелегальних мігрантів та шукачів притулку.

Основними інструментами взаємодії з країнами-постачальниками є **співпраця у сфері мобільності та обертова (циркулярна) міграція**. Вони передбачають, як це зазначається у відповідному посланні Єврокомісії[72], полегшення доступу до ЄС громадян тих країн, які готові співпрацювати з Євросоюзом з метою покращання регулювання міграційних процесів та запобігання нелегальній міграції. Від партнерів очікується підписання та виконання угод про реадмісію, проведення широких інформаційних кампаній, які б висвітлювали ризики та небезпеки нелегальної міграції, посилення прикордонного контролю тощо. Із свого боку ЄС може запропонувати партнерам ширший доступ їх громадян на ринок праці та до навчання на території Євросоюзу, передвиїзну мовну та професійну підготовку для потенційних мігрантів, програми з реінтеграції мігрантів, які повертаються на батьківщину, двосторонню співпрацю між службами зайнятості країн походження та призначення, спрощений порядок видачі віз.

Окремий напрямок співпраці полягає у заохоченні зворотної або циркулярної міграції, тобто тимчасових неодноразових виїздів з періодичним поверненням на батьківщину. Така модель міграційних переміщень вигідна як країнам походження, так і призначення мігрантів, оскільки перші не втрачають своє населення, а останні не витрачають зусилля та кошти на інтеграцію мігрантів. Разом з тим, країни призначення отримують необхідну для них робочу силу, а країни походження – перекази зароблених їх громадянами за кордоном коштів, які є важливим джерелом валютних надходжень для розвитку. Досягнення обертовості має, крім іншого, запобігти шкоді, яку наносить країнам, що розвиваються, «відплив мізків». Циркулярна міграція вигідна й самим мігрантам, оскільки забезпечує їм пов'язані з роботою за кордоном можливості додаткових заробітків та набуття досвіду без болючого розриву із рідними та звичним соціальним оточенням, неминучих у разі переселення за кордон для постійного проживання.

Значне місце співпраця в міграційній сфері посідає в рамках **«східного партнерства».** У присвяченому співробітництву із східними сусідами посланні Єврокомісії[73] спеціальний розділ присвячено транскордонній мобільності та безпеці, в якому зазначено, що сприяння вільному і безпечному пересуванню населення є важливим пріоритетом. Однак, успіх співробітництва залежить від готовності партнерів ЄС налагодити належне регулювання цим процесом. Воно має включати протидію нелегальній міграції, розбудову системи захисту біженців у відповідності до європейських стандартів, розвиток інфраструктури інтегрованої охорони кордону, боротьбу проти корупції та організованої злочинності. Все це є передумовою для поступової відміни візового режиму для громадян відповідних країн. Такі заходи необхідні не лише в інтересах безпеки кордонів ЄС, а й внутрішньої безпеки та стабільності в країнах «східного партнерства». Для їх здійснення ЄС виділяє фінансову та технічну допомогу. Так, 28 млн євро виділено Україні на підтримку системи регулювання міграціями та надання притулку, а також виконання вимог, висунутих ЄС як умови відміни візового

[72] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 16 May 2007 on circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries (COM (2007) 248 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007DC0248

[73] Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership (COM/2008/0823 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823

режиму. Водночас, ЄС активно підтримує удосконалення прикордонного контролю в Україні, на що в рамках чотирирічної програми виділено 66 млн євро[74].

Серед ініціатив у рамках міжнародного партнерства в сфері міграції варто згадати й про націлені на вирішення соціальних проблем. ЄС, де значні зусилля було докладено до координації систем соціального страхування в межах співтовариства, все частіше звертає увагу на необхідність вироблення спільних підходів до координації систем соціального страхування з третіми державами, головним чином країнами походження мігрантів. Зокрема, послання Єврокомісії «Зовнішній вимір координації у сфері соціального забезпечення ЄС»[75] націлює країни-члени на підписання двосторонніх угод щодо соціального забезпечення з третіми країнами, зокрема, країнами-сусідами, у т.ч. керуючись принципами, закладеними в угодах про асоціацію.

Разом з тим, Глобальний підхід до міграції аж ніяк не є альтруїстичною ініціативою. Його основна суть у запобіганні нелегальної міграції до Європи і спільно з країнами походження та транзиту і, водночас, у розширенні можливостей для європейських працедавців підшукувати на глобальному ринку праці найкращі кандидатури для заміщення вакансій в ЄС, пропозиція європейських перспектив для талановитих людей з усього світу.

2.9. Перспективи подальшого розвитку міграційної політики ЄС

У 2014 р. закінчується дія чергової Стокгольмської п'ятирічної програми у сфері безпеки та внутрішніх справ, спрямованої, крім іншого, на формування спільної політики ЄС у сфері міграції та притулку і, очевидно, відбудеться розробка та схвалення планів на наступний період. Перші обговорення основних напрямів політики у сфері міграції відбулися в на рівні відповідальних міністрів країн ЄС ще в 2013 р. Потім було розпочато загальну дискусію, участь в якій взяли не лише уряди, а й численні міжнародні, неурядові організації, експерти. На обговорення винесено три питання: якими мають бути стратегічні пріоритети міграційної політики після 2014 р.; які ще питання, включаючи зовнішньополітичні, повинні знайти відображення в програмі; на яких принципах має будуватися керівний документ щодо міграційної політики після 2014 р.

Проте фінансово-економічна криза, безробіття, передовсім серед молоді, об'єктивно відсунули обговорення міграційних питань на другий план. Вироблення нових підходів до міграційної політики ускладнюється тим, що громадська думка ставиться до неї доволі скептично, висловлюючи побоювання щодо негативних наслідків міграції, а також здатності урядів дати раду з цим явищем. Ускладнює подальший розвиток спільної міграційної політики і скептицизм щодо ЄС як такого. Зокрема, наростання міграції Європою та в Європу громадяни часто пов'язують з інтеграційними процесами на континенті.

Експерти вказують, що труднощі пошуків напрямів подальшої взаємодії щодо регулювання міграційних процесів обумовлені також їх ускладненням та урізноманітненням, як за країнами походження та призначення, так і за мотивами переїздів та тривалістю перебування. Строкатою є не лише етнічна, а й соціальна структура мігрантів. Серед них підприємці, високооплачувані менеджери та кваліфіковані спеціалісти, а також чорнороби, некваліфіковані працівники, часто без врегульованого правового статусу, які стикаються із значними труднощами в процесі інтеграції в країні перебування, загрозою бідності та соціального виключення[76].

---

[74] Report on the implementation of the Global Approach to Migration and Mobility. 2012-2013 (COM(2014) 96 final) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.statewatch.org/news/2014/mar/eu-com-gamm-implementation-2012-2013.pdf

[75] The External Dimension of EU Social Security Coordination. - COM(2012) 153 final. - [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://www.emnbelgium.be/sites/default/files/publications/1_en_act_part1_v6.pdf

[76] *Collett E.* Facing 2020: Developing a New European Agenda for Immigration and Asylum Policy/ - Migration Policy Institute, 2013

Підвищення вимог до міграційної політики обумовлюється таке тим, що сфера охоплення нею постійно розширюється. По-перше, вона адресується не лише власне мігрантам, а й особам, які належить до другого або й третього покоління прибулих, мають громадянство країн ЄС, проте внаслідок свого походження відрізняються від маси населення за освітнім рівнем, рівнем та сферами зайнятості, майновим станом тощо. По-друге, трансформується традиційна схема розселення мігрантів переважно у мегаполісах. Все більше їх у провінції, сільській місцевості. Тобто, міграційною політикою починає займатися місцева влада, яка раніше такого досвіду не мала, вона реалізується в регіонах, не знайомих із наслідками урізноманітнення складу населення.

Попри труднощі розробки нової програми дій ЄС у сфері міграції, необхідність спільної міграційної політики не ставиться під сумнів. Адже до Європейського континенту спрямовані потужні міграційні потоки, хоча під час фінансово-економічної кризи масштаби імміграції скоротилися, проте й виїзд з європейських країн був значно меншим, ніж очікувалося. В Європі проживає численне населення, яке прибуло сюди з інших країн і регіонів,

Хоча в найближчі роки, поки економіка Європи переживає труднощі, потреба у додаткових робочих руках з-за кордону буде мінімальною, проте, враховуючи демографічне старіння, вона все ж невідворотно зростатиме. Крім того, конкуренція за таланти в світі посилюватиметься. Адже деякі неєвропейські країни, що швидко розвиваються, зокрема, Китай, поступово перетворюються на нові центри тяжіння для мігрантів. Тим більше, що вже після 2020 р. старіння населення Китаю набиратиме темп і в разі збереження темпів економічного зростання країна почне відчувати дефіцит працездатного населення. Тому підвищення привабливості Європи для іммігрантів у глобалізованому світі стає все більш актуальним.

На думку Європейської ради, наступні після 2014 р. дії ЄС у сфері міграції мають бути спрямовані передовсім на консолідацію здобутків попередніх трьох програм, тобто на виконання прийнятих після 1999 р. рішень[77]. Разом з тим, має бути сформований також і стратегічний підхід, здійснено оцінку, чи достатніми були зусилля співтовариства щодо регулювання міграційних процесів, чи наявні прогалини у спільних підходах. Фінансові інструменти ЄС повинні використовуватися не лише для більш справедливо перерозподілу тягаря витрат, пов'язаних з міграцією, а й поглиблення співпраці між країнами-членами. Крім того, витрати на регулювання міграції не повинні ускладнювати економічне становище, а, навпаки, пришвидшувати розвиток економіки, забезпечуючи більшу відкритість і, водночас, безпеку країн співтовариства.

Наступна програма повинна врахувати трансформації міграційних процесів, а також зміни, що відбуваються в світі та в самому ЄС. Достатньо нагадати, що програма, прийнята в Тамере, стосувалася 15 країн. Гаазька програма виконувалася уже 25, Стокгольмська – 27, а наступна стосуватиметься уже 28 держав Європи. Члени розширеного ЄС значно відрізняються не лише за рівнями економічного розвитку, а й за характеристиками міграційної ситуації, а відтак і за потребами та намірами в цій сфері. На думку очільників європейських країн, для визначення подальшої стратегії ключовими є економічні реалії. Адже намічені після 2014 р. цілі будуть реалізовуватися в умовах серйозних бюджетних труднощів.

Ідеї та пропозиції, що висловлювалися в ході обговорення наступних кроків ЄС в сфері міграційної політики, спрямовані на досягнення кількох основних цілей. По-перше, – це посилення привабливості ЄС для мігрантів шляхом належної політики їх прийому та забезпечення можливостей внутрішньої європейської мобільності; по-друге, – покращання системи допомоги особам, які потребують міжнародного захисту, посилення захисту прав людини мігрантів, забезпечення особливих потреб осіб, які належать до

[77] Discussion Paper on the future development of the JHA area. Council of the European Union (14898/13) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.statewatch.org/news/2013/oct/eu-council-future-asfj-14898-13.pdf

найбільш вразливих категорій; по-третє, - посилення захисту зовнішніх кордонів; по-четверте, - належна політика інтеграції мігрантів; і, нарешті, – забезпечення синергетичного ефекту від міграції та розвитку[78].

Таким чином, нові політичні підходи потребують більш ширшого контексту. Вони не повинні обмежуватися сферою безпеки та внутрішніх справ, тобто питаннями допуску іноземців, віз і кордонів, мають бути тісно пов'язані із питаннями зайнятості, освіти, зовнішньої політики тощо. Тому форма п'ятирічної програми дій, що застосовувалася раніше, на думку низки експертів, видається завузькою[79]. Заходи міграційної політики повинні узгоджуватися з іншими політичними рішеннями. А Комісар ЄС з безпеки і внутрішніх справ, так само як і міністри, відповідальні за міграційні питання на національному рівні, має бути не стільки виконавцем певної міграційної програми, як координатором зусиль, що докладаються в різних сферах життєдіяльності суспільства. Такому підходу більше відповідає довгострокове планування, що не лише б відображало потреби та інтереси країн-членів, а й далекосяжну стратегію розвитку європейської спільноти.

Отже, міграційна політика міцно зайняла своє місце у фокусі європейської інтеграції. Разом з тим, ключові питання іммміграційної політики все ще залишаються у компетенції національних урядів, спільна міграційна політика є результатом непростого процесу погодження та компромісів.

3. РОЗВИТОК МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ СПІВПРАЦІ З ЄС

Формалізована співпраця України з ЄС у сфері міграції розпочалася з середини 1990-х рр. з початком переговорів про укладення угоди про співробітництво (1994 р.). Проте, якщо вважати за європейські стандарти основні міжнародні норми з прав людини, прийняті в ЄС, то свобода пересування та право на громадянство, недискримінація та захист біженців тощо були орієнтирами уже для перших кроків формування міграційного законодавства України одразу після здобуття незалежності.

Конкретна співпраця з ЄС щодо міграційних питань розвивалася за трьома основними напрямами. По-перше, Україна, як країна походження численних трудових мігрантів, докладала зусиль до досягнення з зарубіжними державами домовленостей щодо працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів. Відповідні угоди укладалися на двосторонньому рівні[80]. По-друге, Європейський союз, зацікавленій в контрольованій міграції на свою територію та гарантіях внутрішньої безпеки, надавав Україні допомогу у розбудові інфраструктури охорони кордону та запобігання нелегальній міграції. По-третє, постійна взаємодія відбувалася по лінії забезпечення свободи пересування територією Євросоюзу для українців, умовою чого було підвищення спроможності держави ефективно регулювати міграційні процеси. Таким чином, співпраця з ЄС у міграційній сфері не лише була важливим напрямом міграційної політики держави, а й вимагала її динамічного розвитку.

---

[78] The Stockholm programme: what's next? / European Policy Centre Information Paper. - 11 July 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3671_the_stockholm_programme.pdf

[79] Collett E. Facing 2020: Developing a New European Agenda for Immigration and Asylum Policy/ - Migration Policy Institute, 2013

[80] У 1993-1996 рр. було підписано угоди про працевлаштування з Польщею (2005 р. до неї додано протокол щодо сезонного працевлаштування), Чехією, Словаччиною (термін дії останніх двох закінчився), Литвою, Латвією, у 2003 р. - з Португалією та Лівією, а 2009 - з Іспанією. Угоди про соціальне та пенсійне забезпечення укладено Україною з такими країнами членами ЄС як Болгарія, Естонія, Іспанія, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Чехія, Угорщина. Завершені переговори про підписання угоди з Німеччиною.

3.1. Міграційні питання в політичних документах Україна-ЄС

Певні аспекти міграційних питань знайшли відображення ще в Угоді про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС)[81], що набула чинності 1 березня 1998 р. Зокрема, у ст. 24 держави-члени зобов'язалися не допускати дискримінації українських громадян, які на законних підставах працюють на їх території. У ст. 25 сторони домовилися укладати угоди з метою координації соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і на законних підставах працюють у країнах-членах. Такі угоди мають забезпечити додавання всіх періодів соціального страхування при нарахуванні пенсії, медичному обслуговуванні, а також переказ пенсії з однієї країни до іншої.

Хоча вільний рух робочої сили не передбачався, ст. 35 УПС надавала українським кампаніям, заснованим на території Співтовариства, право наймати робітників і службовців-громадян України за умови, якщо вони є ключовим персоналом. Разом з тим, в Угоді підкреслювалося (ст. 47), що ці положення ніяким чином не можуть тлумачитися як такі, що дозволяють громадянам України в'їжджати чи знаходитися на території Співтовариства в статусі акціонера чи партнера кампанії або її менеджера чи працівника, постачальника або одержувача послуг. Також не дозволялося українським кампаніям наймати чи використовувати працю громадян України на території Співтовариства, надавати громадян України для роботи іншим особам та під їх контроль за тимчасовими контрактами на працевлаштування.

У червні 1998 р. було затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, яка, крім іншого, передбачала підготовку детальної Програми інтеграції. Цей досить об'ємний документ, що складався з 140 розділів і підрозділів, було затверджено Указом Президента України 14 вересня 2000 р.[82]. Конкретні плани виконання Програми розроблялися і затверджувалися Урядом щорічно.

Програма відображала зміст УПС і охоплювала різні сфери громадського життя, економіки, культури, у т.ч. питання міграції, розв'язання яких передбачається шляхом розвитку спроможності України щодо вирішення міграційних проблем, зміцнення відповідних органів влади. Серед зазначених у Програмі пріоритетів: удосконалення законодавства України про громадянство; запровадження державного реєстру фізичних осіб, який мав замінити прописку; створення умов до приєднання України до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців; приєднання України до Європейської соціальної Хартії у частині, що стосується працівників-мігрантів. Значна увага приділялася посиленню прикордонного та імміграційного контролю, запобіганню нелегальній міграції, а також вирішенню питання щодо спрощення візового режиму між Україною та ЄС.

Наприкінці 2001 р. Україною та ЄС було погоджено План дій у галузі юстиції та внутрішніх справ. У сфері міграції та притулку у ньому йшлося про адаптацію відповідного національного законодавства України, а також системи органів державної влади до норм і стандартів ЄС, проведення більш інтенсивної інтеграційної політики, надання допомоги для заснування державної міграційної служби, здійснення моніторингу міграційних процесів, передовсім нелегальної міграції, співробітництво у сфері реадмісії, продовження діалогу щодо візових питань. Пріоритети співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ визначалися на регулярних щорічних зустрічах голів відповідних відомств України та ЄС.

Цілі, висунуті цими документами, і спрямовані на удосконалення міграційної політики України, значною мірою були реалізовані завдяки прийняттю 2001 р. нового

---

[81] Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Ратифіковано ВРУ 10.11.1994 // Верховна Рада України. Комітет з питань Європейської Інтеграції: «Про взаємовідносини та співробітництво України з Європейським Союзом»: Парламентські слухання. – К., 2003. – С.199.

[82] Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу. Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1072/2000

законодавства про громадянство України, приєднанню 2002 р. до Конвенції ООН про статус біженців, законодавчому гарантуванню права на свободу пересування (2003 р.), ратифікації Європейської соціальної Хартії (переглянуту), у т.ч. статті 18, що надає громадянам право займатися прибутковою діяльністю на території інших сторін (2006 р.).

Технічне сприяння ЄС, допомога у підготовці кадрів, обмін інформацією, співробітництво з правоохоронними органами європейських держав сприяли успіхам в організації прикордонного та імміграційного контролю в Україні, суттєвому скороченню нелегального транзитного міграційного потоку територією України у напрямку ЄС.

Новим етапом співробітництва між Україною та ЄС після розширення Євросоюзу, у т.ч. за рахунок суміжних з Україною держав, та запровадження політики сусідства було погодження у лютому 2005 р. спільного плану дій, в якому було встановлено перелік пріоритетів співпраці як в рамках, так і поза рамками УПС. Серед них переговори щодо спрощення візового режиму між Україною та ЄС, угоди про реадмісію. Сторони також вважали пріоритетним сприяння діалогу з питань працевлаштування та забезпечення недискримінаційного ставлення до працівників-мігрантів, повну імплементацію зобов'язань, передбачених щодо цього в УПС.

У рамках реалізації цього плану у червні 2007 р. підписано угоди між Україною та ЄС про спрощення візового режиму та про реадмісію (набули чинності з січня 2008 р.).

Угода про спрощення оформлення віз[83] передбачала уніфікацію порядку видачі віз українським громадянам консульськими установами держав-членів ЄС, зменшення кількості необхідних для цього документів. Було спрощено критерії видачі багаторазових віз для близьких родичів громадян країн ЄС, водіїв вантажівок, бізнесменів, студентів, журналістів, членів офіційних делегацій. Скасовано візові вимоги для власників дипломатичних паспортів. Вартість Шенгенської візи закріплено на рівні 35 євро. Право на безоплатне отримання віз набули 14 категорій українських громадян, зокрема, студенти, пенсіонери, інваліди, журналісти. З метою моніторингу виконання положень Угоди було створено Спільний комітет експертів. Принципово, що у преамбулі угоди було зафіксовано перспективу запровадження взаємного безвізового режиму поїздок громадян.

Щодо угоди про реадмісію[84], за наполяганням української сторони Єврокомісія погодилася додати до неї декларацію про надання Україні технічної та фінансової допомоги для її реалізації та визначила цей напрямок одним з пріоритетних. Угодою передбачено порядок повернення громадян сторін, які знаходяться за кордоном незаконно. Спеціальна прискорена процедура передбачена для порушників, затриманих у прикордонних областях. Щодо реадмісії громадян третіх країн, застосування відповідних положень було відтерміновано на 2 роки, впродовж яких за допомогою ЄС в Україна створювала необхідну інфраструктуру для їх прийняття і подальшого повернення до країн походження. В повному обсязі угода набула чинності з січня 2010 р.

У липні 2012 року була підписана Угода про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз, яка набрала чинності 1 липня 2013 року[85]. Вона передбачає розширення категорії громадян України, які можуть отримувати безкоштовні та багаторазові Шенгенські візи, матимуть право на спрощене оформлення безкоштовних, багаторазових віз (представники неурядових організацій, релігійних громад, професійних об'єднань, студенти та аспіранти, учасники офіційних програм транскордонного співробітництва). Нею удосконалено порядок оформлення віз для міжнародних

[83] Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. Ратифіковано Законом № 117-VI від 15.01.2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_850

[84] Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб. Ратифіковано Законом № 116-VI від 15.01.2008 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_851

[85] Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз. Ратифіковано Законом № 157-VII від 22.03.2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b15

перевізників та представників засобів масової інформації. У тексті Угоди чітко визначено терміни дії багаторазових віз (1 рік, 5 років), що дає змогу уникнути двозначного тлумачення відповідних положень попередньої Угоди (до 1, до 5 років).

Крім іншого угода передбачає оформлення 5-річних віз одному з подружжя, дітям (у т.ч. усиновленим) віком до 21 року або таким, які перебувають на утриманні батьків, та батькам (у т.ч. опікунам) для відвідування громадян України, які мають дійсний дозвіл на проживання на території держав-членів ЄС, що вкрай важливо для українських мігрантів, які проживають на території Євросоюзу.

Результатом поступової лібералізації візового режиму для українців було стабільне зростання чисельності оформлених їм шенгенських віз. Так, 2013 р. громадяни України отримали 1,56 млн віз, що на 274 тис., або майже на 20 % більше, ніж попереднього року. При цьому, консульськими установами Словаччини в Україні у 2013 році оформлено 87 тис. віз, що удвічі перевищує показники попереднього року; у консульських установах Польщі кількість оформлених віз зросла на 80 тис. до 528 тис., Греції – на 73 тис. до 201 тис., Іспанії – на 26 тис. до 104 тис., Італії – на 13 тис. до 62 тис. За кількістю отриманих віз Україна посіла друге місце в світі, поступаючись лише Росії.

Важливо також підкреслити, що 39 % віз були багаторазовими (у 2012 р. – 38,5 %). Частка відмов в оформленні візи незначна і продовжує скорочуватися: 1,9 % в 2013 р. проти 2,03 % в 2012 р. і 3,3 % в 2011 р.[86] Принагідно нагадаємо, що із свого боку Україна в односторонньому порядку відмінила в'їзні візи для громадян країн ЄС ще 2005 р.

Для реалізації свободи пересування європейськими країнами велике значення мають також укладені в 2007-2008 рр. з Польщею, Угорщиною та Словаччиною в двосторонні угоди про так званий «малий прикордонний рух», тобто можливість безвізового в'їзду мешканців прикордонних регіонів у прикордонну смугу сусідніх держав.

На саміті Україна-ЄС в листопаді 2010 р. Україні було надано План дій щодо запровадження безвізового режиму для короткотермінових поїздок громадян України до держав-членів ЄС[87], розроблений Європейською Комісією з урахуванням позитивного досвіду, що довів ефективність аналогічних «дорожніх карт», наданих балканським державам. У квітні 2011 року Президентом України було затверджено Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України[88] . Він охоплює чотири блоки питань візового діалогу: безпека документів, у т.ч. впровадження біометричних паспортів; управління міграціями, у т.ч. боротьба з нелегальною міграцією та реадмісія; громадський порядок та безпека; зовнішні зносини.

Виконання Плану передбачає два етапи. На першому з них Україна має ухвалити необхідне законодавство та державні програми у сферах, охоплених візовим діалогом, на другому – вжити практичних кроків з імплементації зазначених документів, забезпечити адаптацію національної практики до європейських стандартів.

Безпосередньо міграції в Плані дій з лібералізації візового режиму присвячено досить багато позицій. Хоча на першому місці стоїть безпека документів, другий розділ Плану містить переважно міграційні питання. Однак, уже його назва – «Нелегальна міграція, включаючи реадмісію» – свідчить, що міграційні проблеми трактуються доволі вузько і обмежуються переважно безпековим аспектом. Крім підрозділу з управління кордонами, цей блок включає підрозділи «Управління міграцією» та «Політика притулку». До міграційної проблематики можна віднести також низку пунктів четвертого

[86] Європа без бар'єрів [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://novisa.org.ua/oformlennya-shengens-kih-viz-gromadyanam-ukrayini-u-2013-rotsi

[87] План дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/EU_UKR_VFP_ukr.doc

[88] Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Указ Президента України від 22.04.2011 № 494/2011. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011

розділу Плану, присвяченого фундаментальним правам, зокрема, стосовно свободи пересування в межах України та боротьби з дискримінацією.

Новим інструментом погодження заходів з інтеграції України з ЄС, що замінив план дій, був укладений 2009 р. та оновлений 2013 р. Порядок денний асоціації [89]. Він містив окремий розділ щодо співробітництва у сфері юстиції, свободи і безпеки, до якої віднесено й міграційні питання. Зокрема, підготовка та сприяння імплементації угоди про асоціацію мала передбачати: розвиток ефективного управління міграцією з метою боротьби з нелегальною міграцією, контрабандою та торгівлею людьми за підтримки ЄС; практичну імплементацію Конвенції ООН 1951 року і Протоколу 1967 року про статус біженців; продовження візового діалогу з метою запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС на основі Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, представленого на Саміті Україна – ЄС 22 листопада 2010 року, та Національного плану з його виконання; заохочення держав-членів ЄС використовувати можливості, які існують в рамках acquis ЄС, для зменшення чи скасування візових зборів в окремих випадках; забезпечення повної імплементації Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз (доповненої) та Угоди між Україною та ЄК про реадмісію.

Відповідно до Порядку денного асоціації, міграційні питання знайшли відображення в кількох статтях проекту Угоди про асоціацію з ЄС[90], зокрема, в її політичній частині, підписаній в березні 2014 р. Так, сторони підтвердили важливість спільного управління міграційними потоками та всеохоплюючого діалогу у цій сфері, який має ґрунтуватися на основоположних принципах солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності та партнерства. Співробітництво буде зосереджено на: подоланні причин виникнення міграції; запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; реалізації Конвенції ООН 1951 року та Протоколу 1967 року щодо статусу біженців та забезпечення поваги принципу «невислання»; забезпеченні гідного поводження та інтеграції іноземців, які проживають на законних підставах; подальшому розвитку оперативних заходів у сфері управління кордонами. Останнє може включати навчання, обмін досвідом та, у разі потреби, обмін офіцерами зв'язку. Зусилля Сторін у цій сфері будуть спрямовані на ефективну імплементацію принципу інтегрованого управління кордонами, посилення рівня безпеки документів; розвиток ефективної політики повернення.

В Угоді про асоціацію також зазначено, що ставлення до працівників-громадян України, які законно працевлаштовані на території держави-члена ЄС, має бути вільним від будь-якої дискримінації стосовно умов праці, винагороди або звільнення, порівняно з громадянами цієї держави-члена. Таке ж ставлення зобов'язана забезпечити і Україна щодо працівників, які є громадянами країн ЄС.

Відповідно до Угоди про асоціацію, існуючі можливості доступу до зайнятості для українських працівників, надані державами-членами згідно із двосторонніми договорами, мають бути збережені та, у разі можливості, покращені. Водночас, інші держави-члени повинні вивчити можливість укладання подібних договорів. Можливим є також надання більш сприятливих положень у доступі до професійного навчання. Підтверджуючи свою рішучість щодо виконання угод про реадмісію та спрощення оформлення віз, Сторони висловили в Угоді свій намір досягти посилення мобільності громадян і подальшого прогресу у візовому діалозі. Вони зобов'язалися вжити послідовних кроків до встановлення безвізового режиму після створення умов для добре керованого і безпечного

[89] Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/EU-Ukraine_AAg_with_changes_Ukr_24.06.13.doc

[90] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом і його-державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/docs/Agreement/AA_Body_text.pdf

пересування людей, визначених у 2-фазовому Плані дій щодо лібералізації візового режиму, представленого на Саміті Україна - ЄС 22 листопада 2010 року.

3.2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів

Розвиток міграційної політики України періоду незалежності відбувався нерівномірно. І хоча було досягнуто значних успіхів в розбудові законодавства в цій сфері, створення адміністративних органів з його реалізації, коли 2007 р. Рада безпеки і оборони України розглядала питання міграційної політики та її удосконалення, висновок був доволі невтішним. На думку РНБОУ, міграційна політика держави залишалася концептуально невизначеною; її принципи, стратегічні завдання, поточні цілі, стандарти захисту прав людини були відсутні[91].

У наступні роки ситуація дещо зрушилася з місця. Наприкінці 2010 р. було створено Державну міграційну службу, тобто центральний орган виконавчої влади у сфері міграції. Впродовж 2011 р. прийнято Концепцію державної міграційної політики України, низку міграційних законів, розпоряджень Уряду.

Хронологія прийняття важливих нововведень, що безуспішно дискутувалися роками, дає підстави припустити, що основний спонукальний мотив таких дій був обумовлений зовнішнім чинником. Адже реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після того, як на саміті Україна-ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму[92].

На першому етапі виконання Плану було передбачено «схвалення національної стратегії управління міграцією», що й було реалізовано затвердженням Президентом Концепції державної міграційної політики України[93], а згодом і Плану заходів з її реалізації [94].

План дій також націлював Україну на створення ефективної інституційної структури з управління міграціями, чому, вочевидь, великою мірою завдячує своїм виникненням Державна міграційна служба. Крім того, у відповідності до нового Закону України «Про зайнятість населення»[95] в Україні з'явився «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері занятості населення та трудової міграції», яким мала стати реорганізована державна служба зайнятості.

У Плані також зверталася увага на необхідність удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, включаючи процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їх утримання тощо. Відповіддю на цю вимогу було прийняття нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [96].

Складовою Плану дій була розробка політичних засад та законодавства щодо притулку у відповідності з міжнародно-правовими стандартами та стандартами ЄС.

---

[91] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 червня 2007 року «Про напрями державної міграційної політики України та невідкладні заходи щодо підвищення її ефективності». Указ Президента України № 657 від 20 липня 2007 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/657/2007

[92] Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму [Електронний ресурс]. - http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План %20д_й %20щодо %20л_берал_зац__ %20_С %20в_зового %20режиму %20для %20Укра_ни.pdf

[93] Про Концепцію Державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011

[94] План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від від 12 жовтня 2011 р. N 1058-р [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011- %D1 %80

[95] Про зайнятість населення. Закон України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17

[96] Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3773-17

Донедавна одна з найбільших прогалин в законодавстві України про біженців полягала у тому, що в ньому не було передбачено надання додаткових, не передбачених Конвенцією ООН 1951 р. форм захисту, які застосовуються в країнах Європи у відповідності до Європейської конвенції про права і основоположні свободи людини, і які надаються особам, що наражаються у разі повернення на ризик смертної кари, тортур, негуманного або такого, о принижує гідність, поводження чи покарання, стикаються на батьківщині із серйозною небезпекою внаслідок збройного конфлікту чи масових порушень прав людини. Ця ситуація була виправлена завдяки прийняттю Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту»[97].

В Плані зазначалась також необхідність здійснення заходів щодо реінтеграції громадян України, які повертаються добровільно, або відповідно до угоди між Україною та ЄС про реадмісію. У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки[98]. А в серпні 2012 р. Уряд схвалив План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року [99], чим вперше українська нормативно-правова база поповнилася документами, які стосуються питань інтеграції мігрантів.

Якщо зміни законодавства про іноземців та про біженців тривалий час обговорювалися в рамках урядових структур, представництв міжнародних організацій та в експертному середовищі, розроблялися відповідні законопроекти, то вимога Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження заходів з реінтеграції громадян України, які повертаються, виглядала певною новелою, досі у вітчизняному законодавстві відсутньою. Таким чином, завдяки реалізації Плану не лише було вирішено законодавчі проблеми, потребу в розв'язанні яких добре усвідомлено, а й почато обговорення питань, які раніше в законодавчому контексті практично не порушувалися.

На жаль, зміст згаданого вище Плану заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, затвердженого Урядом, достатньо вузький, він містить усього шість пунктів, де українські мігранти-повертанці згадуються лише двічі (інші пункти присвячено іммігрантам та біженцям, тобто іноземцям). Зокрема, Планом передбачено розробку методичних рекомендацій щодо надання працівниками державної служби зайнятості допомоги у працевлаштуванні, професійній підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації українських мігрантів, які повернулися в Україну, а також забезпечення інформування українських мігрантів, які повернулися (в тому числі з використанням Інтернету) з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального забезпечення та охорони здоров'я, надання їм психологічної допомоги. Таким чином, заходи з реінтеграції повертанців, відповідно до зазначеного документу, обмежуються, власне, сферою інформації та консультацій.

Дещо практичнішим кроком у напрямку сприяння реінтеграції працівників-мігрантів, які повертаються в Україну, виглядає розробка у відповідності до норм нового Закону України «Про зайнятість населення» механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи[100]. Він адресований не лише мігрантам, однак може використовуватися

[97] Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Закон України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3671-17

[98] Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 р. N 653-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/653-2011- %D1 %80

[99] Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 605-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/605-2012- %D1 %80

[100] Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями. Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 340 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/340-2013- %D0 %BF

особами, які працювали за кордоном, набули там певного виробничого досвіду, хоча й не отримали документальних підтверджень свого кваліфікаційного рівня, причому, як громадянами України, так і іноземцями, які мають дозвіл на проживання в Україні, набули статус біженця чи додатковий захист.

На удосконалення міграційної політики України було спрямовано й завдання Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну і постійно оновлювану інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень. У перспективі цю проблему має розв'язати Єдиний державний демографічний реєстр, який має бути створений відповідно до прийнятого у жовтні 2012 р. закону[101], поява якого також обумовлена виконанням Плану дій з лібералізації візового режиму, адже, крім іншого, він передбачає запровадження документів для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, що є однією з умов надання українцям безвізового режиму. Проте, допоки Державний демографічний реєстр не створено, на основі аналізу наявних статистичних та аналітичних даних розроблено міграційний профіль України, тобто документ, що містить всю можливу інформацію про міграційну ситуацію та міграційну політику в Україні, проблеми, що стоять перед державою у відповідній сфері[102].

Таким чином, завдяки зусиллям, спрямованим на реалізацію Плану дій, наданого ЄС, було досягнуто очевидний прогрес у сфері регулювання міграційних процесів в Україні. Разом з тим, виконання низки положень Плану подекуди виглядало лише формальним. Найочевидніший приклад – згаданий вище План заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, який практично не передбачав конкретної діяльності з реінтеграції мігрантів-повертанців, до чого закликав ЄС.

Проте найсерйозніші зауваження викликає ключовий серед прийнятих останніми роками документів, а саме, Концепція державної міграційної політики України. Вона мала б озброїти владу та громадськість чіткими орієнтирами в царині міграції, сформулювати стратегічні довгострокові цілі, тактичні короткотермінові завдання, вказати якими засобами, в які строки та за рахунок яких ресурсів вони мають бути досягнуті. Однак, Концепція, яку отримала Україна, скоріше нагадує зведений план заходів різних міністерств та відомств, ніж документ стратегічного характеру. В ній відсутня загальна ідея, немає визначення специфіки міграційної ситуації в Україні і обумовлених нею викликів, залишаються незрозумілими цілі, які держава передбачає досягти засобами міграційної політики. Немає в Концепції й зв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, у т.ч. з тими, які мають ключове значення, а саме, стратегією соціально-економічного та демографічного розвитку.

Вади Концепції державної міграційної політики України було закладено уже самим процесом її підготовки. Документ, підписаний Президентом, був лише доопрацьованим Міністерством юстиції варіантом проекту, який неодноразово виносився в парламент і був ним відхилений. До його підготовки вчені, експерти, представники громадськості не залучалися, широкого громадського обговорення не було. В результаті, замість того, щоб стати дороговказом для суспільства, Концепція іноді навпаки, сприяє його дезорієнтації. Наприклад, серед стратегічних напрямів реалізації міграційної політики знаходимо «створення сприятливих умов та механізмів для повернення в Україну громадян України, які постійно проживають на території інших держав». З цього випливає, що однозначно важлива теза про сприяння поверненню не стосується ні працівників-мігрантів, оскільки

[101] Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус. Закон України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5492-17

[102] Презентовано міграційний профіль України. Новини ДМС України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://dmsu.gov.ua/novyny/novyny-dms-ukrainy/1842-provedeno-prezentatsiyu-migratsijnogo-profilyu-ukrajini

вони є громадянами України, які не проживають в зарубіжних державах постійно, а перебувають там тимчасово, ні «закордонних українців», тобто іноземців українського походження, які хоча й живуть в зарубіжних країнах постійно, проте не є громадянами України.

Досить контраверсійним виявився також Закон України «Про єдиний державний демографічний реєстр». Проти нього виступили правозахисники, негативною була реакція деяких церковних концесій, свою стурбованість висловила Уповноважений з прав людини Верховної Ради України. Більшість застережень пов'язано з нормами, які, на думку критиків закону, призведуть до надмірної концентрації персональної інформації, у т.ч. і такої, яка для цілей реєстру не потрібна, за відсутності надійних гарантій її захисту та належного використання. Невдоволення викликає й велика кількість документів (14), які матимуть біометричну інформацію, невиправдано короткі терміни їх дії (наприклад, паспорт громадянина України має замінюватися кожні десять років, а посвідка на постійне проживання іноземця – щорічно).

Згідно Закону, впровадження біометричних паспортів передбачається лише після створення демографічного реєстру, на що, як свідчить відповідне розпорядження Кабінету Міністрів, знадобиться не менше трьох років. Враховуючи вартість його створення, тестування та практичного запуску, яка оцінюється в 700-800 тис. гривень, серйозні фінансові труднощі в країні, той факт, що роботи із формування реєстру фактично не розпочалися, а також потребу у додатковому часі для забезпечення новими паспортами значної частини подорожуючих, виконання чи не найважливішої умови Плану дій з лібералізації візового режиму може тривати навіть довше[103].

Викликають застереження й результати інституційної реформи. Адже концентрація повноважень у сфері міграції, що мала б забезпечити комплексність та ефективність управління нею, так і не відбулася. Державна міграційна служба не займається найбільш масовим видом переміщень населення, яким є трудова міграція. Натомість на неї покладено функції реєстрації за місцем проживання в Україні та документування внутрішніми паспортами громадян України, що, очевидно, не має до міграції жодного стосунку. Разом з тим, з огляду на чисельність власного населення у порівнянні з іммігрантами, саме цей напрям роботи має бути центральним і найбільше забезпеченим ресурсами. Подібна ситуація і в Державній службі зайнятості, до повноважень якої віднесено регулювання трудової міграції. Адже вона виконує широкий спектр завдань у сфері працевлаштування в Україні, серед яких питання трудової міграції не виглядають особливо важливими.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Упродовж останніх п'ятнадцяти років міграційна політика Євросоюзу суттєво змінилася і набула нового змісту. Колишні неформалізовані міжурядові контакти еволюціонували у повноцінний законодавчий блок співтовариства, вагому частину **acquis communautaire**. Це відбулося внаслідок об'єктивної потреби у виробленні спільних підходів до регулювання міграційними процесами, як внаслідок їх інтенсифікації і всередині, і з-поза меж співтовариства, так і в контексті поглиблення європейської інтеграції як такої. На думку багатьох експертів, після набуття чинності Амстердамською угодою міграційна політика євроспільноти стала одним з найбільш очевидних здобутків її інтеграції [104].

[103] *Сушко О.* «Демографічний реєстр» відсуває безвізовий режим з Євросоюзом на три роки //Дзеркало тижня. - 2013. - № 9. – 6 березня.

[104] The Stockholm programme: what's next? / European Policy Centre Information Paper. - 11 July 2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3671_the_stockholm_programme.pdf

Після 1999 р. було реалізовано три п'ятирічні програми, виконання яких дало змогу значно просунутися до забезпечення більшої відкритості та безпеки Європи, інтенсифікувати внутрішньо європейську мобільність, посилити охорону зовнішнього кордону, виробити стандарти прийому іммігрантів та біженців з третіх країн, поглибити солідарність держав-членів та розвинути співпрацю ЄС з країнами походження мігрантів.

Важливо зазначити, що крім розробки і прийняття законодавства, створення спеціалізованих інституцій та фінансових інструментів, накопичено також спільний досвід практичної діяльності, проведено численні багатосторонні операції, налагоджено обмін інформацією, навчання службовців за погодженими програмами тощо.

Разом з тим, процес формування міграційної політики ЄС не був ні простим, ні однозначно поступальним. Рішення у сфері міграції завжди були у центрі суспільних дебатів і на національному, і на загальноєвропейському рівнях, оскільки належали до політично чутливих, повинні були враховувати широкий спектр питань безпеки, захисту прав людини та внутрішньо європейської солідарності і взаємодопомоги. Труднощі виникали і щодо імплементації цих рішень, їхньої інтерпретації в різних державах та можливостей фактичного виконання. Попри посилення значення загальноєвропейських інституцій у формуванні міграційної політики, особливо після набуття чинності Лісабонською угодою, важливі питання у сфері міграції залишалися у компетенції національних урядів. Попри це, єдність політичних підходів до регулювання міграційних процесів забезпечується спільними для всіх країн-членів базовими принципами ЄС, спрямованим на забезпечення прав людини, демократії, верховенства права.

Вплив міграційної політики ЄС на Україну спостерігався в кількох аспектах. По-перше, політика Євросоюзу щодо віз та кордонів, протидії нелегальній міграції, заохочення імміграції фахівців та студентів, захисту прав мігрантів тощо була вагомим чинником динаміки міграційних переміщень населення України. Стрімке зростання транскордонної мобільності українців, переорієнтація на європейські країни значної частини трудових мігрантів, збільшення чисельності молоді, що навчається в Європі, відплив за кордон представників певних професій є, вочевидь, її результатом. По-друге, прагнення України після здобуття незалежності побудувати демократичну, відкриту до світу державу на основі загальноприйнятих в Європі принципів поваги до прав людини об'єктивно обумовило формування міграційної політики на тих же засадах, що застосовані в ЄС, зробило можливим широке використання досвіду, накопиченого в Європі у сфері регулювання міграційних процесів. По-третє, зовнішньополітичний вектор міграційної політики ЄС забезпечив поступальний розвиток співпраці з Україною у міграційній сфері, надання їй конкретної технічної, фінансової, інформаційної допомоги з метою посилення спроможності держави регулювати міграційні процеси, що помітно сприяло розробці міграційного законодавства, розбудові відповідних органів виконавчої влади. Найбільш очевидно вплив ЄС на розвиток міграційної політики України проявився у зв'язку з лібералізацією візового режиму.

Разом з тим, співпраця України з ЄС в сфері міграції страждала на певну фрагментарність і формальність, що, власне, роками було характерно для всього спектру відносин, спрямованих на євроінтеграцію. Причинами такої ситуації, крім загальної непослідовності євро інтеграційних зусиль, була відсутність чіткого розуміння національних пріоритетів щодо міграції, у зв'язку з чим напрями співпраці здебільшого визначалися ЄС в односторонньому порядку, слабке інституційне забезпечення міграційної політики, що перешкоджало успішному використанню наявних європейських інструментів для поглиблення співробітництва, зокрема Східного партнерства. Не знайшли належного врахування міграційні процеси й в ході підготовки угоди про асоціацію.

За таких умов, а також враховуючи перспективу відміни візового режиму для українців, поглиблення різноманітних зв'язків з країнами ЄС в результаті асоціації, що невідворотно активізує транскордонну мобільність населення в західному напрямку, а

також необхідність імплементації **acquis communautaire** в ході подальшої інтеграції України з ЄС, вивчення, врахування і використання напрацювань ЄС з міграційної політики видається вкрай актуальним.

З цією метою можна запропонувати:

- При укладенні угоди про асоціацію між Україною та ЄС наполягати на розширенні блоку питань, присвячених міжнародній мобільності та захистові інтересів мігрантів, зокрема, в сфері соціального забезпечення.

- Ширше використовувати можливості співпраці в міграційній сфері, які надаються іншими політичними інструментами ЄС, зокрема, партнерством щодо мобільності.

- Порушувати перед європейськими партнерами питання розробки та впровадження за підтримки ЄС спільних проектів щодо сприяння поверненню українських трудових та освітніх мігрантів на батьківщину.

- Ініціювати розвиток циркулярної моделі міграції між Україною та країнами ЄС, спільно розробляти механізми її запровадження.

- Враховувати напрацювання ЄС при розробці законодавчих документів у міграційні сфері, здійснювати оцінку поданих законопроектів на відповідність базовим принципам міграційної політики ЄС.

- Скориставшись з досвіду європейських країн посилити використання в інтересах розвитку навчальної міграції в Україну, зокрема, розширити можливості працевлаштування іноземних випускників українських навчальних закладів за отриманою під час навчання спеціальністю, а також можливості часткової зайнятості в період навчання.

- Враховуючи досвід формування європейського законодавства звернути увагу на забезпечення належних стандартів прийому біженців, задоволення специфічних потреб особливо вразливих груп вимушених мігрантів, зокрема дітей без супроводу, жінок, жертв тортур.

- В руслі загальноєвропейської політичних тенденцій звернути особливу увагу на необхідність розробки та впровадження дієвих заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство, реінтеграції громадян, які повертаються на Батьківщину.

- У відомствах, відповідальних за реалізацію міграційної політики України, активізувати роботу з вивчення, врахування, оцінки результативності імплементації до українського законодавства acquis communautaire в сфері міграції. Оскільки в Україні міграційні питання належать до компетенції низки державних органів, створити міжвідомчу робочу групу для координації такої діяльності.

- Організувати вивчення співробітниками відомств, задіяних в реалізації міграційної політики, acquis communautaire в сфері міграції, у т.ч. і з залученням фахівців з країн Європи.

- Керуючись європейським досвідом, при підготовці політичних рішень у сфері міграції започаткувати практику широких громадських обговорень, активного залучення до них неурядових організацій та експертного середовища.

- У консульських представництвах України в державах ЄС, де перебуває значна кількість працівників-мігрантів, запровадити посаду дипломата, до компетенції якого віднести вивчення ситуації, в якій перебувають мігранти, надання їм допомоги, а також відслідкування динаміки міграційних переміщень, підготовки та імплементації законодавства в сфері міграції, реакції громадськості на відповідні питання.

- Активізувати наукові дослідження в сфері міграції, зокрема, порівняльний аналіз розвитку міграційної політики України та європейських країн, спільної міграційної політики ЄС.

- Ці та інші пропозиції врахувати при перегляді Концепції державної міграційної політики України, доопрацювання якої видається необхідним з огляду на нову політичну обстановку та перспективи євроінтеграції України.

ЗМІСТ

Вступ …… 3
1. Сучасна міграційна ситуація в об'єднаній Європі ……... 4
2. Формування та розвиток спільної міграційної політики Євросоюзу ……. 10
2.1. Початкові кроки вироблення спільних підходів у сфері міграції …… 10
2.2. Політичні рішення щодо формування міграційної політики ЄС …….. 12
2.3. Регулювання внутрішньої європейської міграції громадян ……. 16
2.4. Законодавство ЄС щодо іммміграції з третіх країн 18 …….
2.5. Захист кордонів та запобігання нелегальній міграції ……... 21
2.6. Надання допомоги біженцям …….. 26
2.7. Політика інтеграції мігрантів ……. 30
2.8. Зовнішньополітична складова міграційної політики …… 32
2.9. Перспективи подальшого розвитку міграційної політики ЄС ……. 34
3. Розвиток міграційної політики України в контексті співпраці з ЄС ……. 36
3.1. Міграційні питання в політичних документах Україна-ЄС ……. 37
3.2. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів …….. 41
Висновки та пропозиції …….. 45