

ДЕРЖАВНИЙ ПОДАТКОВИЙ УНІВЕРСИТЕТ

М. Ф. Анісімова, Ю. І. Аністратенко,
А. Ю. Бабенко, М. В. Глух

**МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС
ТА ПРАВА ТРУДЯЩИХ-МІГРАНТІВ:
СУЧАСНИЙ СТАН
І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Монографія

ЕЛЕКТРОННЕ ВИДАННЯ

Ірпінь
2024

УДК 349.2(477+4ЄС)-054.7

ББК 67.911.11

М 57

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державного податкового університету
(протокол № 7 від 19 грудня 2023 року)*

Рецензенти:

О. В. Кузьменко, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки, завідувач кафедри публічного та міжнародного права Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана;
Т. В. Дракохруст, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та конституціоналізму Західноукраїнського національного університету;
Л. Д. Тимченко, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу дослідження міжнародної податкової конкуренції НДІ фінансової політики Державного податкового університету.

Міграційна політика ЄС та права трудящих-мігрантів:
М 57 сучасний стан і перспективи розвитку : монографія / Анісімова М. Ф., Аністратенко Ю. І., Бабенко А. Ю., Глух М. В. – Ірпінь : Державний податковий університет, 2024. – 130 с. – PDF-формат ; інституційний репозитарій.
ISBN 978-966-337-724-7

У монографії розкриваються сучасний стан і тенденції формування міграційної політики ЄС. Значну увагу приділено розкриттю викликів та криз, що виникають на сучасному етапі розвитку, а також визначено способи інтеграції мігрантів у європейську спільноту. Проаналізовано наукові дослідження щодо нормативного закріплення категорій і понять. На основі аналізу зарубіжного та вітчизняного законодавства у сфері міграційної політики узагальнено матеріал щодо інструментів і механізмів регулювання міграційної політики в ЄС та прав трудящих-мігрантів.

Буде корисною для науковців, практиків, здобувачів вищої освіти, а також тих, хто цікавиться вирішенням проблем міграційної політики ЄС і правами трудящих-мігрантів.

УДК 349.2(477+4ЄС)-054.7
ББК 67.911.11

© Анісімова М. Ф., Аністратенко Ю. І.,
Бабенко А. Ю., Глух М. В., 2024

ISBN 978-966-337-724-7

© Державний податковий університет, 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	4
 РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	5
1.1. Становлення та розвиток правового регулювання міграційної політики ЄС	5
1.2. Система нормативно-правових актів у сфері регулювання міграції в ЄС	19
1.3. Загальна характеристика компетенції органів та інститутів ЄС щодо регулювання міграційної політики	30
1.4. Особливості взаємодії інститутів ЄС та органів країн-членів ЄС у сфері реалізації міграційної політики	38
 РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В ЄС ТА ЗАХИСТ ПРАВ ТРУДЯЩИХ-МІГРАНТІВ	46
2.1. Історико-правові та соціально-економічні передумови трудової міграції до Європи	46
2.2. Нормативно-правове регулювання трудової міграції в Європейському Союзі	51
2.3. Захист прав трудящих-мігрантів у ЄС	61
 РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	79
3.1. Сучасні проблеми правового регулювання міграційної політики ЄС	79
3.2. Правові механізми подолання міграційної кризи в ЄС	89
3.3. Співпраця України та Європейського Союзу у сфері міграційної політики	106
 ВИСНОВКИ	114
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	117

ВСТУП

В умовах глобалізації світу нині міграційні процеси є невід'ємною частиною життя будь-якої високорозвиненої країни. Глобальна міграція населення за умов розширення світогосподарських зв'язків займає найважливіше місце в розвитку суспільства. Дедалі більше держав втягується в міграційні процеси, практично не залишилося країн, яких не торкнулися б міграційні проблеми та її наслідки. Інтерес до цієї теми посилюється після того, як на міжнародному рівні стали відчуватися негативні наслідки міграції, а людство зіткнулося з потребою в координуванні зусиль країн у вирішенні гострих і проблемних ситуацій, спричинених міграцією.

Міграційна політика Європейського Союзу залишається серйозною проблемою як у фінансовому плані, так і в контексті безпеки країн Європейського Союзу загалом. Неможливість обмежити міграційний тиск посилює міжнародні відносини між державами-членами й зумовлює розбіжності між лідерами, які блокують швидкі та ефективні рішення щодо повернення незаконних мігрантів на свою батьківщину. Для ефективного подолання міграційної кризи потрібно насамперед почати колективні дії, які сприяють подоланню двох протиріч: переконати всі країни Європейського Союзу діяти єдино в галузі міграції, де кожен з них зможе самостійно захищати не тільки європейські, а також свої національні інтереси.

Нині в умовах міграційної кризи міграційна політика ЄС має перелік певних проблем, які сприяють подальшому розвитку ситуації в країнах-учасниках організації. Першорядними проблемами є зростання безробіття в країнах, з яких прибувають мігранти, з цієї причини приїжджі з менш розвинених країн прагнуть мігрувати до більш розвинених і багатих країн; збройні конфлікти на близькосхідному регіоні, які й спровокували різкий наплив біженців, а також нелегальна міграція. Питання щодо регулювання міграційної політики визнаються надто важливими, оскільки країни Європейського Союзу прагнуть створювати та здійснювати виключно власну політику у сфері міграції. Тому в процесі досліджень перспектив розвитку міграційної кризи в Європейському Союзі було встановлено, що єдиним можливим виходом з цієї кризи є співробітництво на принципах солідарності, що виключає упереджене ставлення інших країн.

Міграційні питання залишаються предметом гострих дискусій у світі, оскільки є багатозначними на регіональному та міжнародному рівнях.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Становлення та розвиток правового регулювання міграційної політики ЄС

Поняття «міграція» є одним із яскравих прикладів міждисциплінарних і міжгалузевих понять, які застосовуються в різних сферах наукових знань і в повсякденному житті. У своєму первісному значенні поняття «міграція» походить від латинського слова *migratio* (від дієслів *migro* – переходжу, переселяюся) і в загальному вигляді означає переміщення, переселення людей. Перша наукова згадка поняття «міграція» з'являється наприкінці XIX століття у працях видатного британського географа Є. Равенштейна, який сформулював основні закони міграції. У концепції вченого імміграція визначається як «постійна чи тимчасова зміна місця проживання людини» [70, с. 241–305]. У Демографічному багатомовному словнику ООН 1958 р. вказується, що «імміграція є однією з найважливіших аспектів рухливості населення у демографічному плані» [99].

Потенційна здатність громадян до переміщення визначається безліччю взаємопов'язаних чинників, важливе значення серед яких займають рівень соціального, економічного благополуччя, політична стабільність і сталий розвиток держави у сфері міжнародних відносин, гарантовані державою можливості реалізації прав і свобод громадян. Міграція – це багаторівневе транснаціональне явище, одне із ключових чинників відображення соціально-економічних, етнічних, політичних процесів, які є в суспільстві. Право як один із найважливіших соціальних регуляторів у контексті впливу на міграційну мобільність набуває функцій регламентації суспільних відносин як усередині держави, так і на площині міжнародного співробітництва. Завдання правової системи держави щодо впливу на стан міграційної мобільності та пов'язані з нею міграційні процеси (як динамічна форма міграції) полягає у створенні такого правового інструментарію, який би оптимально відповідав існуючим у суспільстві потребам з метою недопущення значного відтоку громадян у більш сприятливі умови життєдіяльності.

У міжнародно-правовому форматі впливу на міграційну мобільність проявляються стримувальні та стимулювальні засоби, причому перші покликані окреслити правові параметри міграції, не допустити незаконної, неконтрольованої міграції, другі ж спрямовані на досягнення «позитивних» результатів міграції: зокрема, посилення соціальних зв'язків, поглиблення та інтеграція, підвищення конкурентоспроможності та розвиток економіки.

Розуміння міграції з правової точки зору пов'язується з визначенням правових засад, що регламентують множинність відносин, пов'язаних із транскордонним переміщенням людей; виявленням правового інструментарію, що забезпечує відповідні процеси взаємодії громадян і державних структур; формуванням правових регуляторів, що закріплюють особливості набуття та утримання нового правового статусу суб'єктів під час перетину кордонів держав з метою тимчасового перебування чи постійного проживання на території іншої держави.

Існує думка, що міграція містить кілька взаємопов'язаних елементів: це безпосередньо сукупність правових відносин, державне регулювання процесів у цій галузі, набуття мігрантом нового правового статусу.

Створення сприятливого режиму для переміщення та інтеграції осіб або, навпаки, встановлення системи жорстких обмежень, пов'язаних із недопущенням певної категорії мігрантів на територію держав, лежать у площині впливу права та його інструментів. Масштабне переміщення людей у ХХІ столітті є однією з найбільших проблем сучасного світу в умовах глобалізації. Держави, що приймають, прагнуть знайти належний баланс у сфері вирішення міграційних питань. З одного боку, міграційна політика держав, що приймають, повинна враховувати економічні аспекти, зокрема внутрішнього ринку праці, а з іншого – необхідністю є надання гарантій дотримання основних прав людини за подальшої інтеграції мігрантів у суспільство.

Відповідно до визначення Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ) з точки зору держави, що приймає, «емігрант» – це особа, яка залишає країну приналежності (громадянства / резидентства), у процесі переміщення держава, що приймає, стає країною «резидентства» такої особи [43]. Це поняття було адаптоване МОМ з визначення, розробленого Департаментом ООН з Економічних та Соціальних питань: «Особа, яка залишає країну свого постійного проживання (національності / резидентства) принаймні на період одного року (12 місяців),

унаслідок чого держава, що приймає, стає країною постійного резидентства. Для держави, яка залишила таку особу, вона вважатиметься довгостроковим емігрантом, для держави, що приймає, – довгостроковим іммігрантом» [95, с. 10].

Кваліфікувальною ознакою для визначення сфери дії поняття «іммігрант» за колом осіб було встановлено період – 12 місяців. Це дало змогу вилучити з такої категорії осіб, які перебувають на території держави, відмінної від країни приналежності від 3 до 12 місяців у таких цілях: бізнес, підтримка сімейних та родинних зв'язків, перебування за медичними показниками, релігійні місії тощо.

Мігрант – це особа, яка переміщується / залишає країну належності, перетинаючи міжнародні кордони, тимчасово чи постійно, у різних цілях. Це поняття охоплює чітко визначені категорії осіб, зокрема трудящих-мігрантів, осіб, чиї пересування знайшли своє відображення на законних підставах, наприклад, незаконно ввезені мігранти, а також ті, чий статус або способи пересування не мають чіткого визначення в міжнародному праві, наприклад, іноземні студенти. Потрібно зазначити, що в межах міжнародного міграційного права немає одноманітно застосовуваного поняття «мігрант», оскільки визначення правового статусу конкретної особи впливає на безліч причин, охоплюючи критерії, встановлені національним законодавством держав власності / держави, що приймає [43].

У межах правової системи Європейського Союзу, безсумнівно, вживається поняття «мігрант». Однак у положеннях первинного і вторинного права часто законодавці вдаються до інших термінологічних назв, як-от «негромадяни», «громадяни третіх країн». Наприклад, у Данії та інших скандинавських країнах особа буде вважатися мігрантом, перебуваючи більше ніж три місяці на території держави, водночас у Німеччині такий термін становить всього сім днів [5].

Досліджуючи регулювання міграційних потоків, необхідно зазначити, що в Європейському Союзі виділяють зовнішню міграцію, тобто перебування на території країн-членів ЄС громадян третіх країн, осіб без громадянства. Ці правові відносини є предметом загальної європейської міграційної політики. Також потрібно розрізняти переміщення громадян країн-членів на території ЄС. Тут не можна говорити про міграцію як явище, оскільки первинне право ЄС містить положення про так звані чотири свободи і, зокрема, про свободу пересування осіб. Тобто до такої категорії осіб ми не можемо застосувати термін «мігрант».

Міграція вважається «легальною» у випадках в'їзду та перебування певної особи на території країн ЄС з дотриманням установлених правових вимог щодо певних категорій мігрантів. Отже, легальна імміграція до ЄС – це акт переміщення особи, пов'язаний з перетином зовнішніх кордонів Європейського Союзу з дотриманням установлених правових вимог, з метою подальшого перебування на території країн-членів та пов'язаної з: возз'єднанням сім'ї, працевлаштуванням, зокрема залучення як висококваліфікованого спеціаліста, академічний обмін.

Завдяки стимулюванню та розвитку легальної міграції ЄС здійснює цілеспрямоване регулювання міграційних процесів, указуючи на те, що позитивна керованість міграції є взаємоприйнятною основою для всіх сторін міграційного процесу [82]. Необхідно зазначити, що ефективне правове регулювання легальної міграції дасть змогу знизити зростання нелегальної міграції, а отже, запобігти негативним наслідкам у сфері соціального забезпечення країн, що приймають.

Правове регулювання транснаціональної міграції є комплексним завданням, оскільки сам феномен міграції охоплює та складний комплекс причин, що породжують її, механізмів її реалізації і наслідків міграційної активності. Виникнення причин для міграції, що мають індивідуальний характер, об'єктивних обставин, що визначають виникнення та розвиток міграційної активності на міжнародному рівні, готовність певного суспільства до прийняття мігрантів тощо значною мірою різняться, визначаючи еміграційне середовище конкретної держави. Водночас прерогатива щодо ухвалення рішення стосовно можливості перебування на території держави осіб, які не мають її громадянства, лежить у площині юрисдикції держав, що приймають.

Незважаючи на те, що регулювання правових відносин у галузі легальної міграції лежить у сфері виняткової компетенції держав, держави як суб'єкти міжнародного права укладають міжнародні договори універсального та регіонального характеру щодо визначення умов реалізації міграційної політики. Варто підкреслити, що в рамках міжнародних організацій інтеграційного типу регулювання міграційних процесів нині є найефективнішим.

Сьогодні існує безпрецедентна кількість міжнародних організацій інтеграційного типу, зокрема ЄС – найстаріша організація, у якій інтеграційні процеси розпочалися ще в середині минулого століття.

Наднаціональні органи в межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти, які мають обов'язкову юридичну силу для всіх країн-членів. Можна стверджувати про формування унікальної наднаціональної правової системи правового регулювання у сфері міграційних відносин.

Комплексність правового регулювання відносин у сфері міграції в ЄС визначається тим, що вона охоплює широке коло питань, пов'язаних із переміщенням громадян. Оскільки підстави, цілі та умови переміщення людей можуть мати різний характер, то необхідно дослідити деякі аспекти, пов'язані з такими процесами, як міграція. Природу цього поняття можна охарактеризувати як сукупність процесів як правового, так і неправового характеру, у рамках якого іноземні громадяни та особи без громадянства в'їжджають на територію тієї чи іншої держави з метою проживання [1, с. 2]. За загальним правилом, в'їзд з метою короткострокового / довгострокового проживання означає перебування особи, яка виїхала на територію держави, на період понад 90 днів [43, с. 34]. Потрібно навести визначення поняття «в'їзд з метою проживання», оскільки це дає змогу розмежувати цей засіб переміщення з іншими видами міжнародних переміщень, таких як в'їзд у країну з метою туризму або гостьових відвідувань. Крім того, виникає питання щодо правового статусу так званих сезонних працівників: чи можна вважати їх мігрантами в прямому значенні слова, чи вони підпадають під іншу особливу категорію осіб з іншим властивим правовим статусом.

Отже, широке поняття міграції передбачає множинність форм правових та організаційних відносин, пов'язаних із переміщенням людей між країнами. Різноманітність відповідних форм відносин та відмінності у правовому статусі суб'єктів-мігрантів визначає диференціацію правових режимів забезпечення міграційної політики, ступінь спрямованості правового регулювання та спеціальний характер правових засобів та юридичних процедур, що застосовуються суб'єктами відносин.

Як зазначалося, використання концепції міграції, прийнятої в рамках Європейського Союзу, обмежується пересуванням лише громадян третіх країн, тобто осіб, які не мають громадянства ЄС, бо громадяни ЄС підпадають під особливий правовий режим відповідно до принципу вільного пересування осіб. Варто зазначити, що всі міжнародні організації інтеграційного типу засновані на чотирьох базових свободах, однією з форм яких є право на свободу пересування осіб на всьому

просторі Європейського Союзу. Це положення поширюється не лише на громадян ЄС, а й на постійних резидентів та членів їхніх сімей, які проживають на території тієї чи іншої держави на законних підставах. Реалізація права на свободу пересування також передбачає, що особи можуть пересуватися на території ЄС з метою проживання та працевлаштування. Таких осіб звільнено від обов'язку отримання дозволу на працю. Право ЄС передбачає спеціальні юридичні процедури, що визначають вимоги щодо реєстрації, відповідно до яких громадяни й постійні резиденти ЄС зобов'язані зареєструватися за місцем перебування після закінчення 90-денного терміну. Ці вимоги вибудовуються відповідно до імперативних положень податкового законодавства держав, а також положень законодавства про охорону здоров'я та соціальне забезпечення в частині внесення обов'язкових внесків за медичне страхування та соціальне забезпечення. Водночас, якщо особа проживає на території іншої держави-члена ЄС більше трьох місяців і не зайнята навчанням / працевлаштуванням, на неї не поширюватимуться гарантії у сфері страхування в рамках національних систем держави, що приймає [71].

Порівняно з іншими міжнародними організаціями інтеграційного типу, Європейський Союз має найбільший досвід регулювання правових відносин у сфері міграції, що не дивно, оскільки процеси інтеграції, які зумовлюють пересування осіб, товарів та послуг, сягає 1950-х років XX століття. Реалізація спільної європейської міграційної політики потребує тісної та скоординованої співпраці між державами-членами ЄС. Водночас довгостроковий підхід до регулювання міграційних процесів необхідний усім державам-членам з метою розвитку національних економік, паралельно із захистом національних інтересів, а також пов'язаний із найефективнішою інтеграцією мігрантів. Проте до 1999 року питання регулювання міграції не мали особливого значення на наднаціональному рівні. Питання регулювання міграційних процесів ззовні здійснювалися компетентними органами країн-членів та були предметом внутрішньої політики. Так, Амстердамський договір вивів питання регулювання міграції на наднаціональний рівень. Ситуація змінилася докорінно з набранням чинності Лісабонського договору. Легальна імміграція стала одним із елементів загальної міграційної політики, оскільки ця сфера стала предметом змішаної компетенції, що спричинило посилення ролі наднаціональних інститутів у регулюванні цієї галузі.

Для повного розуміння всіх елементів міграційної політики Європейського Союзу у сфері легальної міграції можна умовно виділити три етапи її розвитку. Перший етап – від 1985 року – до початку 2000-х років. Регулювання легальної міграції є складовою системи регулювання загальних міграційних процесів, куди входить і регулювання надання притулку, а також протидія нелегальній міграції. Варто звернутися до Повідомлення Європейської Комісії, яка виділяє такі чотири основні елементи міграційної політики: 1) контроль за потоками мігрантів, 2) охорона зовнішніх кордонів, 3) регулювання легальної міграції, 4) протидія розповсюдженню нелегальної міграції [16]. Водночас під вплив регулювання легальної міграції, встановленої у ст. 79 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), належать такі питання, як: інтеграція мігрантів у суспільство держави, що приймає, правила в'їзду та перебування членів сім'ї легальних мігрантів, сезонних робітників, висококваліфікованих працівників, осіб, які перебувають у ЄС у рамках академічної мобільності тощо.

Співпраця на європейському просторі в галузі міграції бере свій початок з підписання Шенгенської Конвенції у 1985 році [103]. Скасування внутрішніх кордонів та створення спільного зовнішнього кордону між сторонами-підписантами потребувало міжєвропейського співробітництва з питань короткострокової візової політики, а також з питань управління зовнішніми кордонами.

Під час обговорення тексту ДФЄС у період проведення саміту Європейської Ради деякі країни-члени висловили свою позицію щодо внесення до тексту установчого договору питань щодо спільної міграційної політики. Проте державам-членам не вдалося досягти єдиної думки щодо цього питання. Зокрема, проти виступили Велика Британія та Данія, які посилалися на занепокоєння про «розмивання національного суверенітету» [20]. Потрібно зазначити, що в той період питання регулювання процесів легальної міграції починало набувати своєї значущості щодо поглиблення інтеграційних процесів і більшого припливу зовнішніх мігрантів у такі держави, як Франція й Іспанія 1970–1980 рр. За ініціативою Європейської Ради в Європейській Комісії було створено спеціальну групу для вивчення положень національних законодавств країн-членів у галузі регулювання міграції. За результатами роботи групи 1991 року було підготовлено два Повідомлення з міграції та з питань притулку [9; 14]. Зокрема, в повідомленні про міграцію

було вказано, що багато країн-членів сприймають явище міграції як тимчасовий чинник. Водночас у Франції були проблеми з мігрантами другого покоління, вже народженими на території ЄС. Наголошувалося, що багато країн проводили досить агресивну політику щодо мігрантів: починаючи від установаження адміністративних бар'єрів, закінчуючи обмеженням доступу до інтеграції у суспільство, що приймає. Ситуація ускладнювалась ще й тим, що правовий статус мігрантів відрізнявся у державах-членах. Європейська комісія наголошувала на важливості створення єдиної міграційної політики із загальними фундаментальними принципами, особливо у сфері дотримання основних прав і свобод людини [14, с. 9].

Отже, ще під час утворення Європейського Союзу перед наднаціональними інституціями стояло завдання загального регулювання міграційних потоків з метою забезпечення безпеки свободи пересування всередині європейського простору, іншим ключовим моментом було проведення політики щодо інтеграції легальних мігрантів у державах, що приймають. Ці два елементи безпосередньо взаємопов'язані між собою. Неможливо проводити ефективну політику щодо інтеграції мігрантів без скоординованих дій держав щодо відсутності внутрішніх кордонів. Потрібно зазначити, що якщо позиції країн-членів з цього питання відрізнялися, то думки Європейської Комісії та Європейської Ради були однозначними. Проте після підписання Маастрихтського договору, який створив систему «трьох опор», наднаціональні інститути – Європейська комісія та Європейський Парламент – отримали законодавчу ініціативу в галузі легальної міграції за умови повної згоди з боку Європейської Ради.

Маастрихтський договір 1992 року [104] став базовим правовим актом, який офіційно закріпив регулювання співробітництва у сфері легальної міграції.

Потрібно звернути увагу на деякі положення Маастрихтського договору, оскільки саме цей акт первинного права Європейського Союзу започаткував основні принципи спільної міграційної політики ЄС. Витоки його формування містяться у так званій третій опорі Договору про Європейський Союз (що набрав чинності 1 листопада 1993 р.) [38], який був частково доповнений Амстердамським договором (набрав чинності 1 травня 1999 р.). У новому розділі IV ЄК містяться положення про міграцію, притулок, громадян «третіх країн» і цивільне право, тоді як питання кримінального права та співробітництво поліції, як і раніше, ставилися до третьої опори.

Країни-члени Європейського Союзу за повного збереження свого національного суверенітету передали частину своїх суверенних прав наднаціональним інститутам та органам ЄС з метою реалізації спільної політики в галузі транснаціональних правовідносин, таких як забезпечення безпеки, охорона зовнішніх кордонів, співпраця судових органів у галузі кримінального права, міграційна політика та політика надання притулку. Розширення компетенції ЄС в умовах дотримання суверенності країн-членів було необхідністю, оскільки посилення загроз спільній безпеці спричинило серйозні підстави для занепокоєння. Відповідно до ст. 79 ДФЄС: «заходи щодо регулювання міграції, які вживаються на рівні Європейського Союзу, не торкаються права країн-членів визначати обсяги допуску громадян третіх країн, які прибувають з третіх країн на їх територію, з метою пошуку роботи, будь-то зайняті або самозайняті» [4].

1996–1997 рр. проходила Міжурядова конференція, метою якої, зокрема, було реформування «третьої опори», оскільки аналіз роботи ЄС після прийняття Маастрихтського договору показав, що лише міжурядове співробітництво у сфері внутрішніх справ та юстиції вже не відповідає сучасним викликам, які стоять перед Європейським Союзом. Так, Європейською комісією було запропоновано запровадження принципу «просунутої співпраці» [41]. Одним з основних результатів конференції стало створення Простору свободи, безпеки та правосуддя (далі – ПСБП), який у подальшому знайшов своє правове закріплення в Амстердамському договорі. Частина ПСБП – візова політика, міграційні та інші питання, пов'язані зі свободою пересування осіб, перейшли в «третю опору» та стали предметом положень стст. 61–69 ДЄС. За результатами набрання чинності Амстердамським договором було запроваджено процедуру спільного прийняття рішень Європейською Радою та Європейським Парламентом [56, с. 185].

Другий етап розвитку у сфері загальної міграційної політики ознаменувався так званими «Віхами Тампере» (Tampere Milestones) [85], прийнятими за результатами роботи саміту Європейського Союзу з обговорення функціонування ПСБП у межах Амстердамського договору. Європейською Радою було наголошено на необхідності скоординованого співробітництва в галузі: комунікації з країнами походження, розробка загальної системи притулку, управління міграційними процесами, забезпечення справедливого відношення та основних прав мігрантів.

Варто звернути увагу, що в цьому документі також наголошувалося на важливості забезпечення прав і неприпустимості дискримінації щодо легальних мігрантів, які вже проживають на території країн-членів. Зокрема, це стосується доступу до ринку праці, освіти. Ця пропозиція є особливо важливою, оскільки лише соціальне забезпечення мігрантів, що надається державою, не є вирішенням проблеми. Значна кількість таких мігрантів є «соціальним тягарем» (social burden) [55] для платників податків країни перебування. Програми з інтеграції легальних мігрантів, навпаки, дають змогу досягти довгострокових економічних цілей. Наприкінці 2000 року Європейською комісією було підготовлено Повідомлення про міграційну політику, що містить правозастосовні механізми положень Віх Тампере. Основною ідеєю було проголошення Європейського Союзу як однієї з найбільш конкурентоспроможних світових економік, заснованої не на сировинній перевазі, а використовуючи розвиток потенціалу людського капіталу [15].

Враховуючи, що в Повідомленні 2000 року Європейською комісією не було охоплено ряд питань у сфері інтеграції легальної міграції, 2003 року було підготовлено нове Повідомлення з міграції, інтеграції та зайнятості. У цьому документі були висвітлені такі питання: правовий статус легальних мігрантів, які вже проживають на території країн-членів ЄС, возз'єднання сімей, боротьба з усіма формами дискримінації, особливо щодо таких форм проявів, що обмежують інтеграцію мігрантів у товариства, що приймають держав, реалізація положень Європейської стратегії зайнятості, посилення соціального залучення мігрантів до товариств, що приймають, визначення фінансових ресурсів для інтеграції мігрантів, вплив міграційних процесів на демографічну ситуацію в ЄС, аналіз національного правового регулювання інтеграції країн-членів ЄС [13].

Аналіз правового регулювання інтеграції легальних мігрантів у державах-членах ЄС показав тенденцію до посилення адміністративних бар'єрів в інтеграції мігрантів [66, с. 35]. Зокрема, у багатьох державах-членах отримання статусу резидента було пов'язане з обов'язковими умовами, такими як знання національної мови, культурних особливостей держави, що приймає [78]. Важливими елементами цього етапу правового регулювання легальної міграції є прийняття Директиви 2003/86/ЄС про возз'єднання сім'ї [24, с. 12–18] та Директиви 2003/109/ЄС про статус громадян третіх держав, які є довгостроковими

резидентами [23, с. 44–53]. Директива 2003/86/ЕС спричинила деякі суперечки, оскільки містила положення (ст. 4.1), відповідно до якого діти віком від 12 років можуть бути обмежені у праві на возз'єднання сім'ї за наявності невиконання умов інтеграції в країні, що приймає. Тут варто зазначити, що таке положення суперечить ст. 8 Європейської конвенції про захист прав та свобод людини.

Зокрема, Директива 2003/109/ЄС дала можливість наблизити правовий статус легальних мігрантів до статусу громадян ЄС. Однак нагадаємо, що директиви є нормативно-правовими актами, що передбачають імплементацію їх положень до національних законодавств країн-членів і містять трансферний період для такої імплементації. Отже, країни-члени самі вирішують, як і якою мірою положення директив знайдуть своє відображення в національних правових системах. Зокрема, Директива 2003/109/ЄС містить положення, згідно з яким держава-член може вимагати від довгострокових резидентів, які є громадянами третіх країн, відповідати «певним умовам» з інтеграції. Водночас тут не передбачено визначення таких «певних умов», що означає визначення умов інтеграції легальних мігрантів, а залишається у винятковому віданні країн-членів.

На саміті ЄС у Брюсселі 5 листопада 2004 року було ухвалено так звану Гаазьку програму терміном на 5 років у галузі розвитку простору свободи, безпеки та правосуддя. Метою цієї програми була розробка положень умов в'їзду та перебування громадян третіх держав на території країн-членів ЄС з метою працевлаштування. У рамках реалізації Гаазької програми було винесено пропозицію щодо прийняття чотирьох директив, які стосуються висококваліфікованих працівників, сезонних працівників, співробітників ТНК, стажистів. Метою було, з одного боку, полегшити доступ іноземних працівників до ринку праці ЄС, з іншого – обмежити кількість мігрантів, що прибувають до Європейського союзу. Зокрема, висувалась ідея створення так званої «зеленої карти Європейського Союзу» за аналогом зеленої карти США. Власники такої карти мали б право працевлаштування й право на свободу пересування та вибору країни резидентства на всій території Європейського Союзу [62, с. 289].

Європейська комісія 2008 року підготувала ще одне повідомлення «Загальна міграційна політика ЄС: принципи, напрями, інструменти», в якому були висвітлені основні засади регулювання легальної міграції. Пізніше ці принципи відбилися в Стокгольмській програмі.

Третій етап правового регулювання легальної міграції характеризується прийняттям Стокгольмської програми та Лісабонського договору. Лісабонський договір суттєво змінив структуру Європейського Союзу та розширив сферу компетенції інститутів ЄС, безсумнівно, вплинув і на розвиток правового регулювання у сфері легальної міграції. Стокгольмська програма була прийнята в той самий період, що й укладання Лісабонського договору. Потрібно зазначити, що з прийняттям Лісабонського договору посилилася конкуренція між інститутами ЄС. Зокрема, Рада Європейського Союзу вже не була єдиним органом, який має право на остаточне вирішення тих чи інших питань. Так, відповідно до ст. 68 ДФЄС (після реформи) Рада ЄС має право «визначати керівні принципи законодавчого та практичного планування в межах простору свободи, безпеки та правосуддя». Стокгольмська програма помітно відрізнялася від Гаазької програми, у сфері регулювання легальної міграції основним пріоритетом було зазначено забезпечення основних прав громадян третіх країн, які проживають на території ЄС на легальних засадах, посилення ролі мігрантів та їхнього внеску в розвиток національних економік країн-членів, зміцнення ролі інститутів ЄС у розробці наднаціональної зовнішньої політики у сфері регулювання міграції і навіть встановлення співробітництва з третіми країнами, зокрема з державами приналежності мігрантів. Основною новелою Стокгольмської програми стала пропозиція про кодифікацію норм у галузі легальної міграції через прийняття відповідної директиви, яка б регулювала та стримування нелегальної міграції, і вводила б єдиний механізм регулювання правових відносин у сфері легальної міграції, зокрема доступу до ринку праці, видачі віз, процесу подальшої легалізації тощо. Однак ця пропозиція не знайшла підтримки з боку країн-членів. З огляду на це такий результат не став несподіванкою, оскільки країни-члени були стурбовані тим, що на наднаціональному рівні буде досить проблематично врегулювати питання міграційних процесів.

До набрання чинності Лісабонським договором Рада ЄС приймала рішення одноголосно, наприклад щодо короткострокових віз та дозволів на короткочасне перебування [21, с. 45–46]. Лісабонський договір повністю замінив систему ухвалення рішень на наднаціональному рівні, зокрема щодо простору свободи, безпеки та правосуддя. Договір ліквідував систему «трьох опор», встановлену Маастрихтським договором, так, перед Європейським Союзом була поставлена

мета вироблення спільної міграційної політики відповідно до статті 79 ДФЄС. Лісабонський договір змінив систему голосування: принцип одноголосності ухвалення рішень було замінено принципом кваліфікованої більшості голосів, було розширено коло питань, щодо яких рішення приймають відповідно до нових правил. З поглибленням інтеграційних процесів, розширенням кількості країн-членів Європейського Союзу прийняття рішень, використовуючи принцип одностайності, більше не було можливим. Тобто інституційна модель ЄС суттєво змінилася, акцент був переведений на наднаціональні інституції. Розширення компетенції інститутів ЄС дало змогу гнучкіше й ефективніше приймати рішення на наднаціональному рівні.

Можна дійти висновку про те, що основою формування міграційної політики ЄС стало вибудовування, з одного боку, єдності правового регулювання міграційних процесів, з іншого – диференціації. Єдність правового регулювання пов'язується із закладанням загального вектора управління легальною міграцією та створенням базового правового поля протидії нелегальній міграції. Диференціація проявляється в різному розподілі стимулювальних і обмежувальних правових засобів щодо відносин у сфері легальної міграції як у наднаціональному, так і національному рівнях правового регулювання. Стимулюювальні правові засоби полягають у наданні додаткових суб'єктивних прав та гарантій окремим категоріям мігрантів, спрощенні юридичних процедур їх прийняття до держави з метою прискореної інтеграції в суспільстві та здійсненні певної економічно значущої діяльності на території держави, що приймає. Обмежувальні правові ресурси – це додаткові обов'язки, заборони, юридичні процедури легітимації з метою недопущення збільшення частки мігрантів у державі, що приймає, і порушення публічних та громадських інтересів.

Отже, у широкому розумінні міграційна політика Європейського Союзу є сукупністю правових, організаційних, економічних, політичних інструментів впливу на сферу відносин, пов'язаних з управлінням міграційними процесами в ЄС. Внутрішній аспект реалізації міграційної політики виражений у побудові структури інститутів ЄС з певною функціональною спрямованістю та компетенцією, закріпленням системи заходів, що забезпечують регулювання легальної міграції та запобігання нелегальній міграції в ЄС. Зовнішній аспект реалізації міграційної політики полягає в побудові взаємодії між ЄС, державами-членами ЄС та державами належності мігрантів з метою договірного

врегулювання процедур прийому, працевлаштування, висилки мігрантів, інших відносин, пов'язаних із перебуванням мігрантів, а також економічного сприяння ЄС та країн-членів державам з високим рівнем відтоку населення.

Багатофункціональність міграційної політики ЄС визначається тим, що вона спрямована як на створення ефективного механізму забезпечення реалізації прав і захисту самих мігрантів, так і на дотримання публічних інтересів приймаючих країн-членів ЄС, інтересів громадян / резидентів країн-членів ЄС, впровадження різних форм економічної підтримки третіх країн, звідки прибуває найбільша кількість мігрантів, а також підтримка міжнародної та національної безпеки в умовах подолання наслідків міграційної кризи. Звичайно, міграційна криза на європейському просторі суттєво позначилася на розвитку правового інструментарію у сфері управління міграційними відносинами. Але водночас наслідки міграційної кризи не призведуть до розпаду ЄС, вони, ймовірно, можуть стати каталізатором для нарощування його потенціалу та зміцнення політики у сфері внутрішньої безпеки.

Отже, становлення та розвиток правового регулювання відносин у сфері міграції нерозривно пов'язані з виникненням інтеграційних процесів в ЄС та об'єктивною потребою в єдиному узгодженому врегулюванні питань, пов'язаних із переміщенням людей. Створення правових, політичних, економічних та організаційних механізмів, спрямованих на вирішення питань у сфері міграції, є невід'ємними умовами співробітництва в рамках ЄС, а також спрямовані на підтримку міжнародної та національної безпеки, розвитку національних економік країн-членів ЄС, сприяння громадянам у забезпеченні життєдіяльності на території держав, які приймають.

Тенденції розвитку правового регулювання міграційної політики ЄС виражені, з одного боку, у диференціації та деталізації правових норм щодо регламентації міграційних відносин (адміністративні процедури, легітимація мігрантів, працевлаштування, соціальне та медичне забезпечення, переміщення в умовах обмежень на пересування тощо), з іншого – у посиленні імперативів у правовому регулюванні відносин, пов'язаних із підтриманням міжнародної та національної безпеки.

1.2. Система нормативно-правових актів у сфері регулювання міграції в ЄС

Нормативно-правова база Європейського Союзу у сфері міграційної політики завжди перебуває в безперервному розвитку. Ця галузь правового регулювання є однією з тих, які найбільш активно розвиваються, особливо в аспекті недавніх подій міграційної кризи в Європейському Союзі 2016–2020 рр. [45, с. 93–98]. Так, на загальному договірному рівні правового регулювання відносин у сфері міграції закріплені основи та базові параметри реалізації міграційної політики ЄС, організаційна структура управління міграційними процесами, функціональне розмежування інституцій ЄС. На наступному рівні правового впливу здійснюється диференціація та деталізація положень у сфері забезпечення міграції стосовно видів правового статусу мігрантів, правового режиму їх діяльності, юридичних процедур легітимації мігрантів, а також закріплюються правові норми про діяльність інститутів і структурних утворень ЄС в окремих сферах відносин, пов'язаних з легальною міграцією. На цьому рівні правового регулювання вказаних відносин основною формою регламентації є Директиви ЄС. Наразі систему нормативно-правових актів у сфері регулювання легальної міграції становлять дев'ять директив. У межах дослідження буде проведено класифікацію директив за сферами регулювання.

Причини міграційних процесів достатньо часто пов'язані з економічними причинами. На європейському просторі особливо зросла кількість мігрантів після Другої світової війни. По-перше, з підписанням Римського договору та проголошенням свободи пересування збільшилася мобільність серед громадян країн-членів ЄС. Однак національні економіки країн-членів потребували більше робочої сили. Зокрема, цьому сприяла поява нових робочих місць у рамках поглиблення інтеграційних процесів. Державами-членами ЄС була розроблена та широко застосовувалася політика залучення тимчасових працівників [8, с. 741–766]. Багато колоніальних країн розробили правовий механізм із залучення до сезонних / тимчасових робіт осіб з колишніх колоній. До 1970-го року країни-члени ЄС стали вводити обмежувальні заходи, наприклад, у Великій Британії 1962 року було вжито акт Commonwealth Immigration control and legislation The Commonwealth Immigration Act 1962 [62], що обмежує в'їзд трудящих-мігрантів з країн Співдружності,

у Франції було створено державний уповноважений орган, що регулює сферу легальної міграції. Пізніше було прийнято політику так званої «нульової міграції», що була закріплена у Резолюції Ради ЄС від 20 червня 1994 року, яка вводила суттєві обмеження на прийом у державах-членах ЄС громадян третіх держав з метою працевлаштування [26]. З ухваленням «Віх Тампере» формується новий вектор правового регулювання легальної міграції – управління міграцією.

Під трудовою міграцією розуміють процес, у якому особа або залучається, або цілеспрямовано в'їжджає на територію тієї чи іншої держави з метою працевлаштування. Потрібно зазначити, що МОМ розрізняє поняття «трудова» та «економічна» міграція. Остання означає, що особа залишає країну належності з економічною метою: підвищення рівня життя, заробітної плати тощо [42, с. 32]. Водночас зазначається, що в міжнародному міграційному праві немає чіткого визначення економічного мігранта. Зокрема, вживати поняття «економічний мігрант» не рекомендовано з ряду причин: категоризація осіб за одним єдиним чинником часто нелогічна, оскільки саме міграції пов'язані зі значною кількістю різних обставин, спонукали особу залишити / переміститися в країні належності; також можна дійти невтішного висновку про те, що «економічний мігрант» протиставляється терміну «біженець», оскільки біженці – це особи, що мають право на захист відповідно до міжнародно-правових актів. Потрібно зазначити, що у приймаючих держав не виникає відповідальності перед економічними мігрантами, що, зрештою, суперечить основним міжнародно-правовим актам у галузі прав і свобод людини; видається, що використання поняття «трудоий-мігрант» у значенні Міжнародної конвенції про права всіх трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей 1990 року є більш нейтральним [50].

З 2001 року тривала дискусія щодо гармонізації правил в'їзду та проживання на території ЄС трудящих-мігрантів, Європейською комісією було розроблено проєкт Директиви [68], яка передбачала не лише запровадження загальних умов в'їзду, працевлаштування, а й такий елемент, як економічна доцільність. Крім того, пропонувалося створення загальної форми заяви на дозволи на роботу та отримання дозволу на перебування в приймаючій державі. Очевидно, що така пропозиція була передчасною, інтеграційні процеси в ЄС ще не досягли достатнього рівня, імплементація вкладень директиви передбачала гармонізацію національних адміністративних процесів обробки документів трудящих-мігрантів,

що на той момент було неможливо. Країни-члени віддали перевагу підходу виключної компетенції щодо прийняття на своїх територіях трудящих-мігрантів та застосування принципу субсидіарності щодо регулювання ринків праці. 2006 року Європейська комісія випустила Зелену книгу про підхід Європейського Союзу в регулюванні трудової міграції [44]. Автори документа наголошували на важливості розробки загальноєвропейського підходу щодо регулювання трудової міграції. Наголошувалося, що на наднаціональному рівні буде врегульовано лише загальні положення щодо регулювання трудової міграції, форми здійснення та реалізації такої політики залишатиметься суто в компетенції країн-членів. Пропонувалося використання відкритого методу координації у сфері регулювання квот для іноземних працівників, що виділяються кожною країною-членом, та відповідне інформування Європейської Комісії з метою виявлення потреб на загальноєвропейському ринку праці.

Загалом під час розроблення концепції правового регулювання легальної міграції було запропоновано два підходи: горизонтальний і секторальний. Горизонтальний підхід передбачав запровадження загальних норм щодо всіх категорій трудящих-мігрантів, секторальний підхід передбачав прийняття окремих актів вторинного права для залучення іноземних працівників з окремих секторів економіки. Саме секторальний підхід отримав свою реалізацію прийняттям у подальшому директив щодо транснаціональних компаній, сезонних працівників в окремих сферах економіки. Політика ЄС у сфері легальної міграції була додатково уточнена у Стокгольмській програмі 2009 р., що знайшла своє відображення у стратегії «Europe 2020» [97], згідно з якою рівень зайнятості населення у віці 20–64 років повинен становити 75 %. Одним із засобів досягнення цієї мети є більш ефективна інтеграція легальних мігрантів. Однак, крім деяких конкретних зобов'язань, Стокгольмська програма залишалася досить неоднозначним правовим актом, який не містить правового механізму регулювання цієї галузі.

У грудні 2011 р. було прийнято Директиву 2011/98/ЄС про «Єдиний дозвіл на роботу в ЄС для громадян третіх країн» [31], а у 2014 р. Європейська комісія розпочала розробку директиви, що регулює права сезонних працівників, та директиви про внутрішньокорпоративні трансфери. Мета поданих директив полягає у спрощенні та уніфікації процедур, що регламентують порядок взаємодії державних органів та громадян у питаннях міграції, створенні для мігрантів додаткових правових гарантій [65].

Зокрема, Директива 2011/98/ЄС предметно спрямована на створення стимулювальних правових умов отримання дозволу на проживання та роботу в ЄС [30]. Директива поширюється на громадян країн, що не входять до Європейського Союзу, але мають дозвіл на роботу і, відповідно, мають право на проживання, незалежно від початкової причини їхнього в'їзду на територію Європейського Союзу. Потрібно зазначити, що директива продовжує діяти стосовно цих осіб і вже після отримання дозволу на роботу, тобто навіть на момент набуття цими особами статусу резидента країни-члена ЄС. Ухвалення документа позитивно позначилося на правовому регулюванні легальної міграції. Звісно, цей нормативно-правовий акт покликаний максимально наблизити правовий статус легальних мігрантів та громадян ЄС.

Як новела у праві ЄС, що регулює питання трудової міграції, потрібно виділити регулювання процедури подання заяви заінтересованою особою на отримання дозволу на роботу й отримання посвідки на проживання, видане компетентними органами приймаючої країни. Директива 2011/98/ЄС надає повну свободу дій країнам-членам під час розроблення процесуальних норм у цій галузі: у який засіб має відбуватися імплементація норм у національне законодавство, у яких актах мають знайти своє відображення положення директиви, ким має бути подана заявка – зацікавленою особою особисто або роботодавцем; чи потрібно подавати заявки у країні походження чи країні-члені; чи мають такі особи право на соціальне забезпечення; чи можуть компетентні органи країни-члена обмежити право особи на соціальне забезпечення, якщо вона працює не за наймом, або працювала менше шести місяців, або має статус безробітного.

Регулювання трудової міграції на рівні ЄС знайшло подальший розвиток у положеннях Директиви 2014/36/ЄС⁸³, що регулює умови в'їзду та проживання для громадян третіх країн, які приїжджають до країн ЄС для працевлаштування як сезонних працівників. Відповідно до положень цього акта сезонними працівниками визнаються особи, які в'їжджають на територію країни-члена ЄС на строк від п'яти до дев'яти місяців. Було спрощено процедуру отримання дозволу на роботу строком до 3-х років. Після закінчення трансферного періоду Директиви 2014/36/ЄС 2017 року права сезонних працівників були суттєво розширені, так, вони отримали право на колективний страйк, свободу об'єднань та соціальний захист.

У зв'язку з цим потрібно зупинитися на проблемах правового регулювання відносин щодо переміщення сезонних працівників. За оцінками експертів, понад 100 000 сезонних робітників із країн, що не входять до ЄС, щорічно приїжджають до країн ЄС для короткострокового виконання трудових функцій [17]. Сектори економіки, які характеризуються присутністю сезонних працівників (насамперед сільське господарство, садівництво та туризм), ідентифікуються як галузі, в яких особи, які не є громадянами ЄС, перебувають і працюють на нерегулярній основі в Європейському Союзі [83]. Основною проблемою, з якою стикаються сезонні робітники, безсумнівно, є реалізація їхніх прав на соціальне забезпечення в разі виникнення тих чи інших соціальних ризиків [80]. Як відомо, у багатьох країнах-членах ЄС діє система соціального страхування (так звана «система Бісмарка») відповідно до якої особа має право на отримання соціального забезпечення в натурі або отримання медичних та інших послуг у разі безперервних виплат / внесків до фонду медичного та соціального страхування [89]. Зважаючи на те, що так чи інакше сезонні працівники не завжди мають юридичну прив'язки до певного роботодавця, контроль за виконанням таких обов'язків з боку працівників не проводиться.

У період пандемії COVID-19 саме сезонні працівники, як найнезахищеніші категорії найманих фахівців, зіткнулися з проблемою реалізації своїх прав, особливо доступу до допомоги в разі настання соціальних ризиків: з безробіття, виплат на утриманців і неповнолітніх дітей, отримання відшкодування коштів, витрачених на лікування [49; 81]. З огляду на це нині гострою потребою є закріплення правових та організаційних механізмів, спрямованих на вирішення проблем дефіциту сезонних працівників в умовах пандемії, посилення для цієї категорії мігрантів правових гарантій соціального забезпечення, а також спрощення процедур виїзду та в'їзду до країн-членів ЄС з урахуванням додержання вимог санітарно-епідеміологічної безпеки.

Наступна Директива 2014/66/ЄС89, ухвалена 15 травня 2014 р., здійснює регулювання умов в'їзду та перебування на території ЄС громадян третіх країн у рамках професійного трансферу. Відбулися зміни щодо переміщення співробітників юридичних осіб у філії та представництва на території Європейського Союзу.

Міжнародно-правова включеність Європейської Комісії до роботи з врегулювання правових проблем у сфері міграції знайшла своє відображення у прийнятті документа «План дій з інтеграції третіх

країн» [64]. План дій забезпечує правову основу для підтримки зусиль країн-членів щодо розробки та зміцнення інтеграції громадян третіх країн. Незважаючи на те, що цей акт орієнтований на громадян третіх країн, які перебувають на території Європейського Союзу, він, проте, містить заходи щодо вирішення конкретних правових ситуацій за участю осіб, які претендують на статус біженців: заходи підтримки від від'їзду та до прибуття, охоплюючи заходи щодо підготовки мігрантів та місцевих громад до процесу інтеграції; освіта, охоплюючи заходи щодо сприяння мовній підготовці, участі дітей-мігрантів у дошкільній освіті та догляді за дітьми, підготовці вчителів та цивільному вихованню; зайнятість та професійна підготовка, охоплюючи заходи щодо сприяння якнайшвидшій інтеграції мігрантів; доступ до основних послуг (у житлово-комунальному секторі, у секторі охорони здоров'я); забезпечення стратегічного підходу до фінансування інтеграції ЄС.

Варто зазначити, що 23 травня 2017 р. Європейська комісія виступила за ініціативою «Роботодавці за інтеграцію» [59] з ідеєю консолідації заходів на наднаціональному рівні для підтримки інтеграції біженців та мігрантів у суспільство та національний ринок праці. Включення мігрантів у ринок праці ЄС має ключове значення для забезпечення їх ефективної інтеграції в суспільство у процесі виробництва і позитивного впливу на розвиток економіки ЄС. Зрозуміло, це передбачає повне використання навичок відповідних суб'єктів та їх економічного потенціалу. Залучення мігрантів покликане сприяти вирішенню проблеми нестачі кваліфікованих кадрів у багатьох секторах національних економік та економіки ЄС.

Продовжуючи аналіз правового регулювання трудової міграції, потрібно висвітлити деякі положення Директиви Ради ЄС № 2003/86/ЄС [32, с. 12–18], що містять норми про право на возз'єднання сімей. Її прийняття багато в чому зумовлювалося тим, що впродовж останніх 20 років возз'єднання сімей було однією з основних причин імміграції до ЄС. Правові гарантії у сфері возз'єднання сімей сприяють створенню соціально-культурної стабільності, полегшують інтеграцію громадян третіх країн, які проживають у країнах-членах ЄС, тим самим сприяючи досягненню економічної та соціальної єдності – основної мети ЄС. Варто зазначити, що в доповіді Європейської Комісії про результати імплементації директиви містяться відомості про те, що положення цього акта не повною мірою імplementовані у внутрішнє право країн-членів.

Європейська комісія у квітні 2014 року опублікувала повідомлення, що містить керівні вказівки для країн-членів щодо того, як потрібно застосовувати положення Директиви 2003/86/ЄС [84]. Ця Директива містить норми щодо реалізації права на проживання членів однієї сім'ї спільно (в одному домоволодінні) щодо двадцяти п'яти країн-членів ЄС (за винятком Ірландії та Данії). Вона визначає умови, на яких здійснюється возз'єднання сім'ї, встановлює процесуальні гарантії та надає права відповідним членам сім'ї. Спонсори п. «с» ст. 2 Council Directive 2003/86/EC [24]. можуть привезти свого партнера, дітей, які не досягли повноліття, а також дітей / утриманців свого чоловіка в державу, в якій вони проживають. Компетентні органи країн-членів дозволяють возз'єднання з партнером п. 10 преамбули Council Directive 2003/86/EC [24], з яким спонсор не перебуває в легальних шлюбних відносинах [60], дорослими дітьми-утриманцями або батьками-утриманцями по висхідній лінії. Після переїзду до країни-члена Європейського Союзу близькі родичі спонсора стають резидентами ЄС і тим самим отримують доступ до освіти, ринку праці та професійної підготовки на тій самій основі, що й спонсор. Після п'яти років проживання члени сім'ї можуть подати заяву на отримання автономного дозволу. Суд ЄС наголосив (наприклад, у справі C-540/03) [52], що країни-члени повинні застосовувати норми Директиви так, щоб це відповідало захисту основних прав, зокрема щодо поваги до сімейного життя та принципу найкращого забезпечення інтересів дитини.

Потрібно зауважити, що країни-члени ЄС можуть встановлювати певні умови перед тим, як дозволити возз'єднання сімей. Вони можуть вимагати від спонсора наявності належного житла, достатніх ресурсів і медичного страхування та встановлювати період очікування не більше двох років. У возз'єднанні сім'ї може бути відмовлено подружжю, яке не досягло необхідного віку, який зазвичай не менше 21 року [39].

Щодо трудової міграції варто окремо виділити правове регулювання залучення висококваліфікованих спеціалістів до ЄС через наявність окремого механізму правового регулювання. 2009 р. було прийнято Директиву Ради ЄС «Блакитна карта» 2009/50/EC [25]. «Про умови в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою висококваліфікованої зайнятості», що зайняла особливе місце в залученні висококваліфікованих фахівців на основні ринки праці в ЄС та стала одним з основних інструментів політичних дій на рівні ЄС. Директива 2009/50/EC

регламентує процес видачі так званої «Блакитної карти» ЄС – надання особливого правового режиму висококваліфікованим фахівцям. Потрібно зазначити, що набуття спеціального правового статусу мігрантами, відповідно до положень вищезазначеної Директиви, пов'язане з виконанням певних обов'язків, які бере на себе роботодавець, зокрема щодо надання доказів того, що залучений фахівець необхідний через відсутність професіонала з такою самою кваліфікацією на внутрішньому ринку ЄС [91].

Директива «Блакитна карта» реалізується 25 державами-членами, Данія та Ірландія не беруть участі у спільній міграційній політиці ЄС. У цих державах реалізується національна програма «Зелена карта», яка дає право на роботу та набуття статусу резидента. Так, у Данії для отримання «Зеленої карти» кандидат має задовольняти мінімум, установлений відповідно до бальної системи. Максимальна кількість балів становить 100, важливу роль відіграє освіта кандидата. Диплом бакалавра оцінюється в 30 балів, диплом магістра – 60 балів. Так само оцінюють й інші навички кандидата: досвід роботи, знання мов тощо.

У порядку реалізації положень зазначеної Директиви країни-члени встановлюють механізм прискореної процедури прийому працівника, базові параметри змісту трудового договору, вимоги до професійної кваліфікації та критерії визначення мінімального рівня заробітної плати. Заявник зобов'язаний подати чинний трудовий договір, умови якого відповідають визначеним у Директиві вимогам, та мати акредитовану (визнану) вищу освіту. Проте існує серйозне обмеження, відповідно до якого особа, яка є власником «Блакитної карти», не має права на зміну роботи впродовж перших двох років працевлаштування, якщо зміна трудової функції не відбувається в одного й того ж роботодавця. Існує думка, що це правило порушує права висококваліфікованих працівників, оскільки в разі змінення роботодавця власник такої картки втрапить свій статус і дозвіл на роботу. Очевидно, що законодавець, вводячи таке обмеження в дію, усвідомлено розцінював ризики, яких можуть зазнати роботодавці, залучаючи громадянина з третьої країни, а відтак і самі країни-члени в особі національних економік.

За результатами імплементації вищезгаданої Директиви у внутрішнє право країн-членів ЄС деякі положення цього акта показали свою неспроможність. Це зумовлено тим, що різні країни-члени ЄС мають неоднакові фінансові та економічні ресурси. У результаті кількість виданих блакитних карт залишається відносно низькою, вони видаються

країнами-членами досить нерівномірно, оскільки нині ЄС продовжує залучати відносно невелику кількість висококваліфікованих працівників. Наприклад, Німеччина видає блакитну картку. Країни-члени мають значну самостійність у визначенні критеріїв для видачі блакитної карти (поріг доходів, рівень освіти, квоти тощо). Ці чинники призвели до того, що в більшості країн-членів цей механізм не знайшов широкого поширення, за винятком Німеччини та Люксембургу [79].

Розглядаючи основні цілі Директиви «Блакитна карта», можна зробити висновок, що існує чітка різниця між підходом ЄС до висококваліфікованих трудових мігрантів та інших категорій трудових мігрантів. Положення акта спрямовані на те, щоб створити сприятливий правовий режим провадження трудової діяльності висококваліфікованими громадянами третіх країн, стимулювати їх до виконання трудових функцій на території ЄС з метою підвищення конкурентоспроможності економіки ЄС» [69]. Для досягнення цієї мети Європейська комісія створила новий механізм для залучення висококваліфікованих фахівців, які не є громадянами ЄС, а також для забезпечення умов в'їзду та проживання для таких осіб та членів їхніх сімей. Наразі нормативно-правова база країн-членів ЄС перебуває на стадії вдосконалення нормативно-правових актів, прийнятих у рамках імплементації Директиви «Блакитна карта» [86].

Створення ефективного механізму реалізації положень вищезгаданої директиви є пріоритетним напрямом для Європейської Комісії для досягнення цілей «перетворення ЄС на найбільш конкурентоспроможну та динамічну наукомістку економіку у світі». Основна ідея Директиви «Блакитна карта» полягає у сприянні всебічному співробітництву суб'єктів міждержавної взаємодії у режимі глобального партнерства.

Цікавим є правове регулювання академічного обміну в Європейському Союзі. З 2007 р. Європейський Союз заохочує партнерство в галузі обміну або мобільності – нового інструменту, спрямованого на систематизоване управління питаннями міграції. Передбачається, що партнерства з обміну можуть сприяти структурованому та стійкому співробітництву з третіми країнами за міграційної активності в напрямі Європейського Союзу, приносячи тим самим практичну користь ЄС і третім країнам щодо управління міжнародними міграційними потоками.

Договори, укладені в рамках партнерства, мають імперативний характер і є обов'язковими для виконання державами-членами ЄС,

оскільки недотримання положень цих актів розцінюватиметься як порушення міжнародних зобов'язань держав, що в кінцевому підсумку спричинить реалізацію заходів відповідальності.

Якщо свідчити про програми партнерства між ЄС та іншими країнами, організаціями, потрібно згадати про програму «Valletta», сприяння співпраці між ЄС та країнами Африки, а також про програми Erasmus+, Erasmus Mundus та Програми Марії Склодовської-Кюрі. Підхід Європейського Союзу та його інститутів до регулювання міграції розглядається як процес інтеграції мігранта в товариство тієї країни-члена, де така особа має намір залишитися з метою проживання [22]. Можливість підтвердження рівня освіти, отримання дозволу на роботу – все це, безсумнівно, допомагає приймаючій країні, по-перше, інтегрувати таку особу і забезпечити дотримання її основних прав і свобод; по-друге, створити гарантії того, що мігрант не буде «фінансовим тягарем» для внутрішніх платників податків.

Такі масштабні програми грантової спрямованості, як Erasmus+, безсумнівно, збільшують міграційний потік висококваліфікованих фахівців, проте варто зазначити, що такі програми є досить обмеженими по колу осіб. Зазвичай програми академічного обміну поширюються на здобувачів вищої освіти та випускників закладів вищої освіти, на молодих вчених та фахівців. Однак, незважаючи на фінансову та адміністративну підтримку таких програм з боку органів та інститутів ЄС, нормативна база таких програм не має імперативного характеру. У зв'язку з цим потрібно згадати про такий нормативно-правовий акт, як Директива 2016/801, яка регулює умови в'їзду та тривалого перебування громадян / резидентів третіх країн з метою проведення досліджень, навчання, волонтерства, академічного обміну [28]. За сферою дії ця Директива поширюється на шість груп суб'єктів, які не є громадянами ЄС. Конкретні умови, які застосовуються до окремих груп, охоплюють, наприклад, потребу в підтвердженні прийняття / зарахування закладом вищої освіти або, якщо цього вимагають компетентні органи країни-члена ЄС, надання сертифіката достатнього знання мови. Деякі з вимог є рекомендаційними, тоді застосування певного положення залежатиме від конкретної країни-члена ЄС. Після виконання відповідних умов заявники мають право на отримання дозволу у формі довгострокової візи або посвідки на проживання. Термін дії дозволу та допустимість продовження залежать від мети міграції. Наприклад, дозвіл здобувачам вищої освіти може видаватися на термін не менше одного року

або термін навчання, якщо він коротший. Після закінчення терміну посвідки на проживання здобувачі вищої освіти мають право на продовження статусу резидента з метою продовження навчання, реалізації проєктів. Директива 2016/801114 також установлює спеціальну процедуру допуску та умови в'їзду та проживання для дослідників із країн, що не входять до ЄС. Основною відмінністю цього акта є те, що його положення стосуються резидентів ЄС, тобто тих осіб, які перебувають або планують перебувати на території ЄС понад 90 днів в одному півріччі. Крім того, регулюються ситуації, в яких суб'єкт таких відносин змінює країну резидентства в період своєї академічної мобільності / трудових функцій з певним роботодавцем. Дозвіл у вигляді посвідки на проживання або довгострокової візи видається національним дослідникам третіх країн на строк не менше одного року за дотриманням усіх відповідних умов. Особа може проводити своє дослідження не лише в країні, де вона має дозвіл, а й в інших країнах-членах ЄС. Якщо дослідження в іншій країні-члені тривають до шести місяців, новий процес подання заявок не потрібен. За умови перебування понад 6 місяців країни-члени можуть або дозволити проведення дослідження на основі повідомлення, або запросити нову спрощену заяву. Дослідники, які допускаються відповідно до положень Директиви, мають такі самі права, як і громадяни ЄС щодо визнання дипломів та професійних кваліфікацій, умов праці, посібників із соціального забезпечення та доступу до товарів і послуг. Щодо питань перебування після закінчення навчання або дослідження, то студенти, які закінчили навчання, та дослідники, які закінчили свою наукову діяльність, можуть залишитися на 9 місяців, щоб знайти роботу чи організувати підприємницьку діяльність у Європейському Союзі, де вони навчалися або проводили дослідження [57].

На підставі аналізу нормативно-правової бази у сфері легальної міграції та класифікації відповідних актів можна зробити такі висновки:

Правове регулювання міграційних процесів у ЄС відрізняється фрагментованістю. Це пояснюється досить великою кількістю законодавчих інструментів, що регулюють міграційні процеси з різним ступенем імперативності положень таких актів. Так, інститути ЄС наразі мають компетенцію щодо прийняття регламентів (обов'язкових повним обсягом і застосовуваних безпосередньо), директив (обов'язкових щодо результату, який має бути досягнутий з урахуванням імплементації норм у національне законодавство) та рішень (обов'язкових норм індивідуально-правового рівня регулювання) у сфері реалізації міграційної політики [33].

Характерною рисою законодавства ЄС є фрагментарне регулювання питань, пов'язаних із міграцією щодо вирішення конкретних питань. Паралельно існують різні правові режими: наприклад, Директива про єдиний дозвіл на роботу не може застосовуватися до сезонних працівників або внутрішньокорпоративних мігрантів.

Загальні положення міграційної політики ЄС вибудовуються відповідно до положень Договору про створення ЄС та Договору про функціонування ЄС, а розвиваються, доповнюються та диференціюються у правових актах вторинного права ЄС та національному законодавстві країн-членів ЄС.

На підставі директив, на рівні ЄС, впроваджуються загальні принципи регулювання міграційної політики. Країни-члени мають прерогативу у виборі правових інструментів у реалізації такої політики за допомогою імплементації положень директив у національне законодавство. Нормотворча практика у цій галузі не є однорідною і відрізняється в різних державах-членах ЄС. Ефективність реалізації міграційної політики багато в чому залежить від фінансових ресурсів держави, ступеня затребуваності фахівців у певних галузях економіки, адміністративних бар'єрів з подання заявником документів на набуття статусу резидента.

1.3. Загальна характеристика компетенції органів та інститутів ЄС щодо регулювання міграційної політики

Під час розвитку та поглиблення інтеграційних процесів на європейському просторі й подальшому створенні та функціонуванні Європейських спільнот, а в подальшому Європейського Союзу виникла абсолютно нова унікальна система права, яка характеризується передусім елементом наднаціональності. Відомо, що держави віддають лише частину своїх суверенних прав наднаціональним органам та інститутам задля досягнення спільних цілей, поставлених перед міжнародною організацією інтеграційного типу. З огляду на те, що на європейському просторі інтеграція розпочалася ще в середині минулого століття, з упевненістю варто зазначити, що саме Європейський Союз є найбільш розвиненим інтеграційним утворенням на сьогодні.

Основною характеристикою інтеграційного утворення в рамках ЄС є наявність системи наднаціональних органів та інститутів, що мають компетенції в певних сферах, які встановлені в актах первинного права ЄС, – це Договір про створення ЄС та Договір про функціонування ЄС, пізніше прийняті договори, що належать до первинного права ЄС, та договори про приєднання нових країн-членів. Органи й інститути ЄС у межах своєї компетенції приймають нормативно-правові акти щодо джерел вторинного права. Ці акти регулюють певні сфери правових відносин, однак варто нагадати, що такі акти вторинного права, як регламенти, мають пряму дію у просторі та часі, їх положення мають імперативний характер для всіх суб'єктів права.

Другий найбільш значущий регулятор рівня вторинного права – це директиви. Положення директив вимагають імплементації до національних законів країн-членів, за винятком випадків прямої дії директиви.

Щодо Європейського співтовариства формування такої інституційної системи було закладено 1957 р. з моменту підписання Договору про заснування ЄЕС [94]. Позитивна динаміка розвитку ЄЕС актуалізувала потребу у вдосконаленні системи наднаціональних інститутів. Це знайшло своє відображення в так званому договорі «про злиття», в рамках якого були засновані Рада та Комісія Європейських співтовариств [93].

Правові основи діяльності Ради було закладено у ст. 68 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), відповідно до якого Рада ЄС набула статусу не лише основного законодавчого інституту Співтовариства, а й центру прийняття ключових рішень нормотворчого характеру.

Одним із завдань, покладених на ЄС та країн-членів, є створення спільної міграційної політики, яка здійснюється за рахунок об'єднання заходів, спрямованих на регулювання правовідносин, що виникають щодо громадян третіх країн, які перебувають / мешкають на території Європейського Союзу.

Розділ V частини 3 ДФЄС щодо свободи, безпеки та правосуддя Глави II, присвяченої політиці прикордонного контролю, притулку та міграції, визначає спільні цілі та наділяє Європейський Союз певною компетенцією в досягненні цих цілей. Компетенція ЄС у сфері регулювання міграції була спочатку визначена в Маастрихтському договорі в межах «третьої опори», пізніше в рамках Амстердамського договору, що знайшла своє відображення в Розділі IV ст. 63(3). Лісабонський договір остаточно розмежував поділ компетенцій у сфері міграційної політики між державами-членами та ЄС. Так, Європейський Союз має

спільну компетенцію у просторі свободи, безпеки та правосуддя, відображеної у ст. 4(2) ДФЄС.

На відміну від раніше чинної статті 63(3) ДЄС стосовно міграційної політики ст. 79 ДФЄС закріплює, що ЄС має розробляти спільну міграційну політику. Використання поняття «загальна політика» свідчить про прагнення до досягнення як комплексного процесу інтеграції, так і організації ефективного поділу компетенцій між ЄС та державами-членами [40, с. 20]. Щодо розмежування повноважень у сфері правового регулювання міграції інститути ЄС здійснюють свою діяльність відповідно до принципу субсидіарності.

Потрібно насамперед проаналізувати положення актів первинного права ЄС. Так, цілі ЄС у сфері міграції відображені у ст. 79 (1) ДФЄС: «Союз має розробити загальну міграційну політику, спрямовану на забезпечення ефективного управління міграційними потоками, справедливе поводження з громадянами третіх держав, які проживають на законних підставах у державах-членах, а також щодо запобігання та посилення заходів стосовно боротьби з незаконною міграцією та торгівлею людьми».

Правовий аналіз Глави II ДФЄС дав змогу нам виділити компетенцію інститутів ЄС щодо міграційної політики. Так, ст. 77 регулює короткостроковий та прикордонний контроль. Сюди входять: «умови та порядок в'їзду та прибуття на строк 90 днів упродовж півріччя – 180 днів, охоплюючи видачу Шенгенських віз, загальні правила зовнішнього прикордонного контролю». Ст. 78 регулює правові відносини у сфері надання притулку: «порядок та процедури набуття статусу біженця, стандартів прийому, процедури визначення держави, яка відповідає за розгляд правового статусу особи-заявника на притулок». Компетенція ЄС у сфері легальної міграції закріплена у ст. 79 (а, b): «умови в'їзду та перебування, і навіть норми, що стосуються видачі довгострокових віз та посвідки на проживання, і з метою возз'єднання сім, визначення прав громадян третіх держав, які законно живуть у державах-членах, регулювання права на свободу пересування». Частина 2 ст. 79 регулює умови та порядок видворення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС.

Існує ширша мета всередині простору свободи, безпеки та справедливості без внутрішніх кордонів на просторі ЄС Ст. 3(2) ДФЄС, ст. 67(1) ДФЄС. Водночас варто виділяти внутрішні та зовнішні дії ЄС

зادля досягнення вищезгаданих цілей. Як було зазначено ще у Стокгольмській програмі, міжнародна імміграція може сприяти зміцненню та економічному зростанню Європейського Союзу. Проте ця сфера потребує ефективного правового регулювання.

Насамперед це стосується регулювання ринку праці, освіти і соціального забезпечення. Пріоритети ЄС у сфері міграції не тотожні з пріоритетами країн-членів. Пріоритети ЄС зосереджені на інтеграції громадян третіх країн, які законно перебувають на території ЄС. Країни-члени, навпаки, ставлять у пріоритет стабільність національних систем соціального забезпечення, ринків праці та безпеки. Проте ініціативи ЄС щодо інтеграції легальних мігрантів не можуть не зачіпати інтереси країн-членів. Водночас дії ЄС у цій галузі не будуть успішними без сприяння компетентних державних органів країн-членів.

Щодо зовнішнього виміру, ЄС було обрано так званий глобальний підхід [11; 12]. Співпраця з третіми країнами має на меті протидію нелегальним міграційним потокам, а також надання допомоги країнам походження мігрантів у регулюванні еміграції.

З питань міграції приймаються односторонні нормативно-правові акти відповідно до звичайної законодавчої процедури (ст. 294 ДФЄС) спільно Радою ЄС та Європейським парламентом. Якщо ЄС має виняткову компетенцію, країни-члени можуть діяти лише щодо реалізації правил та норм, прийнятих на наднаціональному рівні. З іншого боку, у сфері поділу компетенції країни-члени зберігають свої нормативні компетенції доти, доки це не буде потрібне втручання ЄС [29].

Втручання ЄС у певні правовідносини щодо регулювання міграційної політики залежить від потреби в застосуванні принципу субсидіарності. Принцип субсидіарності, зокрема, знайшов своє відображення у ст. 5(3) ДЄС: «У сферах, які не входять до виняткової компетенції ЄС, Союз діє тільки в тому разі, і певною мірою, якщо заходи, що вживаються, не можуть бути достатньою мірою бути реалізовані державами-членами ні на центральному, ні на регіональному чи місцевому рівнях, але можуть бути краще реалізовані на рівні Союзу». Отже, акти, які приймає ЄС щодо регулювання міграційної політики, мають бути обґрунтовані принципом субсидіарності.

Застосування цього принципу контролюється національними парламентами та Судом Європейського Союзу. Країни-члени можуть оскаржити акти ЄС, які не відповідають принципу субсидіарності [61, с. 300]. Загалом компетенція ЄС у сфері міграції має гармонізувальний

характер, що виражається в тому, що: інститути ЄС розробляють мінімальні правила, які зазвичай знаходять своє відображення в актах вторинного права – у директивах, унаслідок чого у країн-членів виникають зобов'язання щодо імплантації положень директив у національне законодавство. Зазначимо, що законодавчі ініціативи ЄС завжди ведуть до виникнення зобов'язань у сфері дотримання основних прав та свобод людини не лише відповідно до права ЄС, а й Європейської Конвенції про основні права та свободи людини 1950 року. Наприклад, Суд ЄС у справі *Kadzoev* ухвалив, що Директива 2008/115 про висилання громадян третіх країн, які незаконно перебувають на території ЄС, обмежує свободу таких осіб у разі примусового висилання з урахуванням принципу пропорційності в інтерпретації ЄСПЛ [53].

Зазначимо, що відповідно до принципу поділу повноважень ЄС має діяти в межах наданих йому компетенцій. Надані компетенції можуть бути розширені лише засобом реформи актів перченого права: ДЄС та ДФЄС. До того ж Лісабонський договір підтвердив значущість прецедентного права Суду ЄС, згідно з яким положення про «гнучкість» – *lexibility clause* (ст. 352 ДФЄС) не може бути підставою для розширення обсягу та меж повноважень ЄС за межі загальних установлених меж. Отже, положення ст. 79 ДФЄС, що визначає завдання та діяльність ЄС у сфері регулювання міграції, не можуть тлумачитися розширено.

Зупинимось на окремих аспектах діяльності інститутів ЄС у сфері міграції. Європейська комісія (далі – ЄК) стала одним із найбільш значущих інститутів в організаційній структурі ЄС. Зважаючи на те, що ЄК є основним інститутом управління, без її участі неможливо уявити жодне юридично значуще рішення для організації. Однією з особливостей ЄК є співпадіння її функції з Судом ЄС щодо здійснення нагляду за застосуванням нормативно-правових актів ЄС на просторі країн-членів ЄС з можливістю передачі до Суду ЄС справи про неналежне виконання приписів права [67].

Нині ЄК насамперед належить роль виконавчого інституту, і тому її часто порівнюють з урядом держави. ЄК бере участь у розпорядженні фінансами, бюджетними операціями, у законотворчому процесі з правом законодавчої ініціативи, управляє різними програмами в рамках ЄС, а також забезпечує формування та реалізацію різноманітних організаційно-правових процедур, охоплюючи й міграційну. Ключовою особливістю правового статусу ЄК є те, що вона може бути як учасником правотворчої, так і правозастосовної діяльності.

У період гострої міграційної кризи ЄК розробила нормативний акт «Європейський порядок денний про міграцію» (далі – ЄАМ) [77], що складається з короткострокових та середньострокових пріоритетів прямої юридичної дії. ЄАМ у межах своєї дії створює цілісне правове регулювання інституту міграції в ЄС і забезпечує диференціацію чинних правових механізмів з управління міграцією.

Одним із органів ЄС, які реалізують частину функцій з розробки вектора розвитку спільної міграційної політики, є Європейська Рада (далі – ЄР), діяльність якої полягає у встановленні стратегічних пріоритетів у сфері регулювання міграції [92].

Відповідно до заявлених ЄР пріоритетів Рада ЄС визначає напрями дій і надає мандат для переговорів з третіми країнами, приймає відповідне законодавство, визначає конкретні програми, що стосуються міграційної політики. Варто зазначити, що за останнє п'ятиріччя ЄР та Рада ЄС вжили ряд ефективних заходів для вирішення проблем міграції. Наприклад, під час міграційної кризи, пов'язаної з напливом біженців та нелегальних мігрантів, ЄР було визначено комплексні заходи щодо переміщення та переселення відповідних осіб, які набули чуттєвого значення для країн-членів ЄС, які не мають великого досвіду в політиці управління міграційними потоками. Ці заходи стосувалися, зокрема, Західних Балкан, через територію яких проходило проникнення нелегальних мігрантів на територію ЄС. Європейська Рада в лютому-березні 2016 р. сформувала всеосяжний пакет документів про закриття західно-балканського маршруту, посилення зовнішнього прикордонного контролю ЄС та укладення угоди з Туреччиною, яка є основною країною транзиту мігрантів, що виїжджають з Близького Сходу. Такі дії виявилися ефективними, оскільки дозволили скоротити різкий потік нелегальних мігрантів.

З огляду на положення Договору про ЄЕС Європейському парламенту відводилася роль дорадчої асамблеї консультативного характеру: до його складу мають входити представники парламентів країн-членів Співтовариства.

Після набуття чинності Лісабонського договору, який суттєво змінив структуру ЄС, компетенція Європейського Парламенту була значно розширена. Отже, цей інститут отримав законотворчу ініціативу щодо регулювання міграційних процесів. Парламентом було прийнято багато резолюцій у цій сфері, зокрема Резолюція від 12 квітня 2016 р. «Про ситуацію у Середземному морі» [100].

Різноманітність уявлень різних політичних об'єднань про ступінь розподілу «стримувань» і «противаг» в управлінні міграційними відносинами є найскладнішим аспектом у досягненні політичної єдності та узгодженні інтересів усередині законодавчого органу ЄС, а отже, це зумовлює і правову невизначеність під час закріплення засобів забезпечення міграції. Полярність підходів політичних партій у питанні врегулювання проблем міграції виражається, зокрема, в тому, що одні стоять на неухильному дотриманні прав мігрантів та біженців та наданні їм максимального правового захисту; інші наполягають на системі жорстких обмежень щодо в'їзду до ЄС; треті підтримують ідею гармонізації політики притулку [58, с. 35–39].

Нові виклики, з якими зіткнулася світова спільнота 2020 року, суттєво вплинули на розклад політичних сил у Європейському парламенті та на напрями розвитку міграційного законодавства. Тепер Парламент має вирішувати проблеми управління міграційними потоками в умовах установлених обмежень на в'їзд і виїзд з країн (через ситуацію з поширенням коронавірусу), виходу Великої Британії зі складу ЄС і загального економічного спаду в країнах ЄС і третіх країнах.

Суд Європейського Союзу позиціонується як спеціалізований орган правосуддя в системі інститутів ЄС. У ст. 164 ДЄС сформульовано, що Суд ЄС здійснює однакове застосування права ЄС під час тлумачення положень установчих договорів.

Найцікавішою є практика Суду ЄС у сфері тлумачення норм права ЄС щодо прав людини. Одним із аспектів прояву правозастосовної практики Суду ЄС у площині захисту прав людини є його участь у вирішенні міграційних суперечок.

Роль Суду ЄС у вирішенні питань, пов'язаних з міграційними відносинами, зростає, і пов'язано це як із загальною динамікою міграційних потоків та посиленням проблеми нелегальної міграції на просторі ЄС, так і з підвищенням суспільної довіри цьому органу та зміцненням авторитету Суду щодо вирішення міграційних спорів. Наразі Суд ЄС, який традиційно не відіграв визначальної ролі в міграційному праві, виніс ряд рішень, які безпосередньо стосуються відносин громадянства ЄС, але також опосередковано зачіпають права мігрантів. Судом ЄС, зокрема, було врегульовано питання, пов'язані з захистом прав близьких членів сім'ї громадян та резидентів Європейського Союзу, членів сім'ї осіб, які є резидентами країн-членів ЄС. Стосовно громадян третіх

країн, то з постанов Суду ЄС впливає, що право на постійне перебування з метою проживання мігранта може ґрунтуватися на його сімейних відносинах з громадянином ЄС [34]. Право на постійне проживання може бути видане в тому разі, якщо громадянин ЄС є утриманцем громадянина третьої країни. Нині Суд ЄС має не просто вирішувати відповідні питання на основі права, а й виконувати функцію правового інструменту узгодження та забезпечення балансу інтересів громадян-мігрантів (зокрема, нелегальних мігрантів) та національних інтересів.

У своєму висновку в червні 2018 р. Європейська Рада підтвердила, що передумовою для функціонування міграційної політики ЄС є комплексний підхід, щодо якого дії інститутів та органів ЄС як з внутрішньої, так і зовнішньої сторони здійснюються в режимі координації, щоб забезпечити ефективний контроль зовнішніх кордонів ЄС, тверду політику повернення, добре керовану легальну міграцію та політику надання притулку [36].

Водночас існуючий правовий механізм не дозволяє враховувати особливості нових міграційних процесів та не передбачає узгодженого, оперативного вирішення питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів мігрантів.

Європейською комісією було внесено пропозицію щодо створення єдиного органу (на наднаціональному рівні) з питань забезпечення трудової діяльності мігрантів, наділеного функціями з виконання існуючих правових актів у галузі легальної міграції EURES (https://eures.europa.eu/index_en), регулювання транскордонної мобільності громадян третіх країн, легальних резидентів Європейського Союзу, зокрема тримачів документа «Блакитна карта», суб'єктів внутрішньокорпоративних трансфертів, довгострокових резидентів, членів їхніх сімей.

Нині актуальність створення такого органу з винятковою чи спеціальною компетенцією визначається потребою у вирішенні ряду питань, пов'язаних з новими викликами міграційної політики: відсутність у ЄС єдиного підходу до встановлення правових обмежень на переміщення громадян з третіх країн, дисбаланс між національними інтересами приймаючих країн-членів ЄС, суспільними інтересами та інтересами мігрантів, економічна та політична криза, спричинена поширенням коронавірусної інфекції, та гострий дефіцит робочої сили через установлені обмеження.

У ЄС відсутня класична модель поділу влади, кожен інститут за загальної спрямованості своєї діяльності має свої функції. Європейська комісія, будучи основним інститутом виконавчої влади, має також функції законодавчої ініціативи, контрольні, судові та наглядові функції. Європейський Парламент, будучи основним законодавчим органом, має повноваження у сфері реалізації виконавчої влади, а також наділений функціями у сфері контролю за бюджетними правовідносинами. Участь у формуванні єдиної міграційної політики більшості інститутів Європейського Союзу в умовах колізій їх повноважень та відсутності єдиних спеціалізованих органів та інститутів у галузі регулювання міграції є однією з причин фрагментації міграційного права.

Обмежена компетенція органів та інститутів ЄС зі значними відмінностями національних підходів країн-членів ЄС щодо визначення міграційної політики не дає можливості ефективно регулювати міграційні процеси на єдиному просторі ЄС.

Для вдосконалення чинної системи регулювання міграційних потоків у ЄС, забезпечення балансу публічних інтересів країн, суспільних інтересів громадян країн та інтересів мігрантів, консолідованого вирішення питань, пов'язаних з нелегальною міграцією, дефіцитом робочої сили, соціальної, економічної підтримки мігрантів в умовах пандемії необхідне створення правосуб'єктних засобів – органів ЄС зі спеціальною чи винятковою компетенцією у сфері міграційної політики.

1.4. Особливості взаємодії інститутів ЄС та органів країн-членів ЄС у сфері реалізації міграційної політики

Відповідно до ст. 74 ДФЄС Рада ЄС може вживати заходів для забезпечення адміністративної співпраці між уповноваженими державними органами країн-членів і між такими органами та Європейською комісією. Такі заходи вживаються Європейською комісією після консультацій з Європейським Парламентом, які мають відповідати принципам субсидіарності та пропорційності. З іншого боку, ст. 70 ДФЄС дає право Раді ЄС «встановлювати механізми, за допомогою яких країни-члени у співпраці з Європейською комісією проводять об'єктивну та неупереджену оцінку реалізації політики Союзу». Водночас Європейський Парламент і національні парламенти інформуються про зміст такої оцінки.

ДЄС та ДФЄС не містять положень про можливість прийняття ЄС нормативних актів або визначення заходів у сфері інтеграції громадян третіх країн, які проживають у країнах-членах ЄС. Тут варто зазначити важливість положень ст. 79 ДФЄС: з одного боку, у ньому відкрито визнається зв'язок між питаннями міграції та інтеграції, а з іншого – стає зрозумілим, що компетенція Європейського Союзу в інтеграційній сфері мінімальна. Дії ЄС можуть розроблятися для координації національної політики, але не для її гармонізації [35]. Однак, згідно з ч. 4 ст. 79 Договору про функціонування ЄС, Європейський Парламент та Рада ЄС, відповідно до звичайної законодавчої процедури, можуть встановлювати заходи, спрямовані на заохочення та підтримку діяльності країн-членів з метою полегшити інтеграцію громадян третіх країн, які законно проживають на їх території».

Заохочення та підтримка інтеграції легальних мігрантів не належать до компетенції ЄС щодо координації та підтримки заходів відповідно до статей 5 та 6 ДФЄС. Однак ця сфера підпадає у сферу простору, безпеки та правосуддя, виходячи зі змісту статей 4 і 79(4), що становлять *lex specialis* у такому випадку [46].

Інтеграція громадян третіх країн, які законно проживають на території ЄС, є сферою компетенції країн-членів і Договір вилучає будь-яку передачу повноважень у цій сфері. Відповідно до ст. 2(5) ДФЄС: «У певних галузях ... Союз має компетенцію виконувати дії для підтримки, координації або доповнення дій країн-членів, не замінюючи цим компетенцію країн-членів у цих сферах». ЄС не може вживати заходів щодо гармонізації з питань інтеграції громадян третіх держав, ст. 352(3) ДФЄС передбачає, що заходи, що ґрунтуються на цій статті, не зумовлюють гармонізацію законів та інших нормативно-правових актів країн-членів.

Коли Європейський Союз приймає нормативно-правові акти, використовуючи свою компетенцію, країни-члени зобов'язані вжити відповідних заходів щодо імплементації: вона може набути законодавчої форми як директиви, а також адміністративної форми як застосування регламентів. У всіх випадках національні судові органи відповідають за дотримання права ЄС. Судові органи повинні застосовувати принцип верховенства права ЄС щодо національного права країн-членів, а також адаптувати національні процесуальні норми для задоволення принципу ефективного юридичного захисту. Зобов'язання країн-членів імплементувати положення директив, щонайменше пов'язані з правом вибору

форм і методів такої імплементації (ст. 288 ДФЄС). Країни-члени не-суть повну відповідальність, що впливає з обов'язку імплементації положень директив, якщо навіть необхідні заходи мають бути вжиті на локальному рівні. Якщо країни-члени не виконують своїх зобов'язань, Європейська комісія може ініціювати судовий процес проти держави-порушника в Суді ЄС відповідно до ст. 258–260 ДФЄС. Відсутність імплементації положень певної директиви не означає, що фізичні особи не можуть посилатися безпосередньо на положення такого акта в процесі захисту своїх прав [78].

Країни-члени під час формування та реалізації національних політик у сфері регулювання міграції можуть виходити за межі норм, установлених на наднаціональному рівні. Проте національні норми права не можуть суперечити мінімальним правилам і стандартам, установленим ЄС.

Так, у справі *El Dridi* від 28 квітня 2011 р. [51] Суд ЄС витлумачив Директиву про повернення в тому сенсі, що вона вилучає національні правила, які мають на увазі варту / арешт громадян третіх держав, які вже отримали постанову / рішення терміново залишити територію країни-члена ЄС та продовжують незаконно перебувати на території такої держави. Судом наголошувалося, що прийняття на національному рівні правил, що пом'якшують умови Директиви та надають більш сприятливий правовий статус такій особі, дозволено положеннями цього акта. Норми ж, які, навпаки, посилюють положення Директиви, не можуть підлягати застосуванню. На думку Суду ЄС, країни-члени мають право застосовувати кримінально-процесуальні заходи щодо осіб, які незаконно перебувають на своїй території, однак такі заходи не повинні ставити під загрозу загальні цілі ЄС, які переслідуються через ухвалення тієї чи іншої директиви.

Свобода, яку мають країни-члени в імплементації норм права ЄС у національні правові системи, однак, обмежені змістом ст. 67(1) ДФЄС, згідно з якою простір свободи, безпеки та правосуддя має реалізовуватися відповідно до дотримання фундаментальних прав і свобод людини. У справі *Parliament vs. Council* Суд ЄС ухвалив, що здійснення державної юрисдикції в межах свободи дій, наданої країнам-членам відповідно до Директиви про возз'єднання сім'ї, підлягає перегляду в частині дотримання основних прав. Отже, перевірка з боку Суду ЄС потрібна у зв'язку з положеннями Директиви, яка дає змогу державам-членам застосовувати відступи у сфері дотримання фундаментальних

прав і свобод людини. У зв'язку з цим зазначимо ст. 72 ДФЄС, відповідно до якої країни-члени вживають заходів щодо підтримання правопорядку та забезпечення внутрішньої безпеки. Під час судової перевірки беруть до уваги принцип пропорційності: чи є доцільним національний захід щодо мети досягнутого внаслідок застосування такого заходу, а також чи дотримується баланс інтересів між державами-членами та законодавцями.

Також країни-члени зобов'язані відповідно до ст. 4(3) ДФЄС не вживати заходів, які можуть поставити під загрозу досягнення цілей ЄС. Тобто країни-члени під час здійснення своїх компетенцій не повинні впливати на застосування більш конкретних положень щодо правового статусу громадян третіх держав, таких як про європейське громадянство або свободу пересування.

Також країни-члени мають обов'язки щодо імплементації міжнародних угод у сфері міграції, укладених ЄС. Відповідно до ст. 216(2) ДФЄС угоди, укладені ЄС, мають щодо країн-членів обов'язкову силу. Невиконання положень міжнародних угод буде порушенням міжнародних зобов'язань країн-членів, що може спричинити міжнародну відповідальність.

У всіх країнах-членах ЄС за останні роки міграційні та/або інтеграційні норми зазнали зміни [19]. Ці зміни можуть бути обумовлені кількома причинами, серед яких можна виділити постійну адаптацію права до нових викликів, таких як періоди посилення нелегальної міграції, спричинені збройними діями (наприклад, конфліктами в Сирії, Ірані, заворушеннями у Перській Затоці), а також збільшенням кількості сезонних мігрантів у зв'язку з розширенням сфери впливу ЄС та прийняттям заявок нових держав на членство в ЄС [37].

У багатьох країнах зміни у сфері міграційної політики обумовлені внутрішніми причинами. Наприклад, у Португалії, де останні зміни закону про імміграцію пов'язані з такими аспектами, як створення нових програм для залучення конкретних категорій мігрантів (створення нових віз та програм для інвесторів, студентів та громадян третіх країн, що вийшли на пенсію), створення правових умов захисту мігрантів у складних ситуаціях (торгівля людьми та насильство в сім'ї) та перегляд існуючих норм (возз'єднання сімей). В інших країнах-членах ЄС трансформація нормативних вимог пов'язується зі змінами в політичному режимі та/або структурними змінами в органах державної

влади. Зазвичай це країни з федеративним державним устроєм, що відрізняються наявністю кількох рівнів влади (наприклад, Бельгія, Німеччина, Італія, Люксембург). Деякі країни-члени не реалізують політику ЄС у сфері трудових, соціальних відносин, зокрема щодо регулювання легальної міграції. Серед таких держав можна назвати Данію [27].

Легальна імміграція загалом пов'язана з трудовими та сімейними правовідносинами. Доступ до роботи та зв'язок із сім'єю є основними чинниками ефективної інтеграції мігрантів. Трудова та сімейна форма міграції взаємопов'язані: трудящі-мігранти, які перебувають на території Європейського Союзу більше одного року, мають право на возз'єднання з членами сім'ї. «Сімейні» мігранти, які прибувають у рамках програми возз'єднання сімей, проте не отримують автоматичного дозволу на роботу після отримання посвідки на проживання. Процес отримання дозволу на роботу регулюється національними нормами країн-членів ЄС. Хоча за реалізацію міграційної політики здебільшого відповідають міністерства внутрішніх справ, потрібно визначити неабияку участь національних міністерств праці та соціального забезпечення (аналогічних відомств) в управлінні міграції та інтеграції мігрантів у суспільство, що приймає.

У сімнадцяти країнах-членах ЄС розмежовують міграцію й інтеграцію і, як наслідок, між міністерствами, якими підвідомчі відповідні галузі відносин. У більшості країн органом виконавчої влади, якому підвідомчі питання реалізації міграційної політики, є Міністерство внутрішніх справ. Бельгія входить до цієї групи, оскільки сфера регулювання міграції належить до компетенції федерального державного секретаря з питань міграції та політики у сфері надання притулку, який діє під егідою Міністерства внутрішніх справ [47].

У десяти країнах-членах ЄС (Угорщині, Греції, Німеччині, Іспанії, Кіпрі, Португалії, Румунії, Словенії, Франції та Чеській Республіці) питаннями міграції та інтеграції займається одне відомство. Водночас як більшість країн-членів ЄС передало повноваження у сфері управління міграцією та інтеграцією міністерствам внутрішніх справ, Іспанія та Португалія обрали інший шлях. У Португалії органом, який відповідає за міграційну та інтеграційну політику, є Міністерство у справах Президента. Єдиним завданням Міністерства внутрішніх справ Португалії є прикордонний контроль на внутрішній території, який здійснюється спільно з Міністерством закордонних справ (наприклад,

видача віз). В Іспанії Міністерству зайнятості та соціального забезпечення підвідомчі відносини у сфері міграції та інтеграції, а Міністерство внутрішніх справ займається незаконною міграцією.

У ряді країн-членів ЄС у сфері управління міграцією бере участь багато органів державної влади. Зазвичай це міністерства праці, зайнятості, соціальних справ та освіти. Водночас у деяких державах коло відомств, залучених до управління міграційними питаннями, ширше. Наприклад, у Польщі додаткові функції у сфері міграційних відносин здійснює Міністерство адміністрації та цифровізації, у Словаччині частина відповідних повноважень реалізується в межах повноважень Міністерства транспорту, будівництва та регіонального розвитку. У Бельгії з федеративної структури держави окремі питання забезпечення міграційних відносин належать до регіональної компетенції.

У Фламандському регіоні питання інтеграції вирішуються декількома установами, причому провідним відомством є Агентство внутрішніх справ. Потрібно зазначити, що у Фландрії сфера інтеграції сприймається як всеосяжна і скоординована політика держави [48].

Можна виділити три основні аспекти, що вплинули на динаміку міграційних правовідносин:

- 1) розробка правового механізму для застосування країнами-членами ЄС: надання відмови в письмовому вигляді у видачі візи, а також прийняття процесуальних норм щодо подання апеляції заявниками;
- 2) запровадження єдиної системи зі збирання біометричних даних заявників;
- 3) створення та впровадження Візової інформаційної системи (ВІС) – електронної бази даних, що містить відомості заявників на отримання шенгенських віз;

Ст. 26 Шенгенського прикордонного кодексу містить норми, відповідно до яких країни-члени ЄС мають право на встановлення тимчасового прикордонного контролю на внутрішніх кордонах [72]. Однак ця стаття може бути застосована лише у виняткових випадках, коли громадська безпека без внутрішнього прикордонного контролю поставлена під загрозу. Встановлена процедура не применшує можливості держави знову запровадити прикордонний контроль за наявності серйозної загрози державній безпеці. Водночас внутрішній прикордонний контроль не може бути встановлений на строк більше ніж 2 місяці. Інакше такий захід тлумачитиметься як відкрите порушення принципу

свободи пересування. Так, у червні-липні 2017 р. багато країн-членів ЄС здійснювали перевірку документів під час перетину кордонів з метою контролю переміщень нелегальних мігрантів [88]. Встановлення прикордонного контролю здійснюється відповідно до п. 3 ст. 26 Шенгенського кодексу. Країна-член «негайно інформує Європейську Комісію письмово про причини встановлення контролю». Водночас положення Шенгенського кодексу, що містить умови щодо відновлення внутрішнього прикордонного контролю, суперечить первинному праву ЄС. Згідно зі ст. 72 ДЄС відмова від принципу вільного пересування може ґрунтуватися лише на загрозі колективної безпеки ЄС.

Правове регулювання ЄС у сфері легальної міграції має двоякий характер: з одного боку, існує звід правових норм, які дають змогу гармонізувати національні норми, з іншого – розвиваються механізми м'якого права, які створюють умови для координації національної міграційної сфери. Компетенція ЄС у сфері міграції обмежується переважно координацією дій країн-членів ЄС. Отже, пріоритетну роль у регулюванні міграційних відносин здійснюють країни-члени ЄС.

Взаємодія ЄС та країн-членів з питань забезпечення міграційної політики проявляється в таких аспектах:

- на рівні права ЄС приймаються нормативно-правові акти для проведення моніторингу міграційної політики, порівняльно-правового аналізу діяльності національних державно-владних структур у галузі міграційних відносин;

- на рівні національного нормативно-правового регулювання розробляються правові положення, що регулюють конкретні сфери з інтеграції легальних мігрантів та іммігрантів у суспільство держави, що приймає [63]. В умовах відсутності єдиного загального підходу в регулюванні міграційної політики в ЄС взаємодія Європейського Союзу, інститутів ЄС, країн-членів та органів відповідних держав з питань реалізації міграційної політики носить функціональний і взаємодоповнювальний характер.

Органи та інститути Європейського Союзу не відіграють основної ролі у вирішенні міграційних питань. Міграційна політика ЄС реалізується застосуванням політичних інструментів: відкритого методу координації (політичний інструмент управління) та надання фінансування національних проєктів у сфері регламентації міграційних потоків. Водночас принципи, вироблені на наднаціональному рівні в питаннях

інтеграції легальних мігрантів до держав, що приймають, не мають імперативного характеру для державних уповноважених органів країн-членів ЄС [6, с. 300].

Дуалістична модель правового підходу ЄС та країн-членів ЄС до змісту правового статусу мігрантів полягає в тому, що мігранти, з одного боку, мають такі базові права, як право на реалізацію трудових здібностей, право на медичне та соціальне страхування, а з іншого – ці суб'єкти перебувають під впливом системи правових обмежень, які є нормами правничих та правових звичаїв країни, що приймає. Особливості національних правопорядків та відмінності соціального, економічного та політичного розвитку країн-членів Європейського Союзу визначають те, що механізм правового регулювання міграційних питань може суттєво відрізнятися у країнах-членах ЄС. Незважаючи на це, наднаціональні органи та інститути ЄС і країни-члени сприяють розвитку загального правового механізму регулювання легальної міграції. Найбільш складним аспектом є оптимальний розподіл повноважень між ЄС та його членами в межах правового регулювання, з урахуванням балансу стримувань і противаг. Однією з форм розвитку цілісного правового механізму впливу на суспільні відносини в ЄС є диференціація правового інструментарію наднаціонального рівня регулювання, що забезпечує підтримку базових вимог до міграційних процесів та дотримання прав і свобод людини незалежно від територіальної належності мігрантів і держав, що приймають.

Механізм правового регулювання відносин у сфері легальної міграції до ЄС вибудовується на двох рівнях: наднаціональному та рівні внутрішнього законодавства країн-членів. На рівні Європейського Союзу встановлюються та застосовуються загальні принципи, що забезпечують базові умови реалізації політики у сфері легальної міграції. Право ЄС містить ряд актів у сфері «м'якого права», що визначають механізми інтеграції легальних мігрантів і сприяють встановленню й ідентифікації їхніх прав та обов'язків у країні, що приймає. Водночас прерогатива у правовому регулюванні питань легальної міграції залишається у сфері компетенції країн-членів.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ В ЄС ТА ЗАХИСТ ПРАВ ТРУДЯЩИХ-МІГРАНТІВ

2.1. Історико-правові та соціально-економічні передумови трудоваї міграції до Європи

Одним із основних двигунів міграції населення завжди були економічні вигоди як для іммігранта, так і для сторони, що приймає. Індустриалізація кінця XIX – початку XX століття сприяла масовому відтоку людей з районів сільської місцевості в промислові центри, що динамічно розвиваються. Згодом ця міграція стала поступово набувати міжнародного характеру. У Франції, наприклад, у 1880-х роках частка іноземців почала становити вже 3 % від загальної чисельності населення. Розвиток промислового виробництва залучало до країн Європи дедалі більше іноземної робочої сили. У цей період трудова міграція була внутрішньо-європейською і лише в післявоєнний період до Європи почали прибувати робочі іммігранти з інших регіонів світу. Саме з цим часом пов'язано початок масової імміграції до країн сучасного Європейського Союзу, яка історично визначалася насамперед економічними чинниками. Проте з часом економічна міграція поступово починає поступатися місцем іншим видам міграції. З введенням країнами Європи в 1970-х роках різких обмежень на доступ робітників з третіх країн головним каналом припливу іммігрантів стає возз'єднання сімей, а через двадцять років усе більше іммігрантів почало прибувати в ЄС із кризових регіонів світу в пошуках притулку або засобом нелегального проникнення. На межі століть під час глобалізації економічна та трудова міграція знову набирає сили, а її регулювання сьогодні виходить на одне з важливих місць у політиках багатьох держав, зокрема Європейського Союзу.

Можна виділити два напрями легальної повоєнної імміграції до Європи. Перший напрям – це рух громадян колоній європейських країн у метрополії в межах спеціальних колоніальних міграційних режимів. Другий напрям полягав у залученні розвиненими країнами Європи тимчасових трудових іммігрантів у рамках спеціальних програм (temporary guest-worker policy). Обидва напрями повинні мати єдину

мету – задоволення ринків праці європейських держав, що динамічно набирають економічне й промислове зростання. Із середини 1950-х років розвиток економіки країн Європи йшов такими темпами, що потребу в робочій силі вже не могли задовольнити власні громадяни. Насамперед робилася ставка на робітників з інших країн Європи. Франція, Австрія та Німеччина розраховували на своїх південних сусідів, Велику Британію та на держави Східної Європи. Однак робітників, що прибували з цих регіонів, було недостатньо. Тоді після підписання двосторонніх угод про приїзд до великих промислових європейських країн тимчасових іноземних робітників (заробітчан) з Іспанії, Греції та Італії, у 1960-х роках з'явилися спеціальні схеми щодо залучення тимчасових трудових мігрантів з Туреччини та країн Північної Африки. Німеччина, наприклад, уклала такі угоди з Італією (1955), Іспанією та Грецією (1960), Туреччиною (1961) та Марокко (1963), Португалією (1964), Тунісом (1965), Югославією (1968). Сенс схем залучення іноземних робітників полягав у тому, що вони перебувають і працюють у країні, що приймає, доти, доки для них є робочі місця, а як тільки ринок праці перестане їх потребувати, вони повинні вирушити назад на батьківщину. 1967 року, коли в Німеччині вперше після війни настала економічна рецесія, цей принцип виправдав себе, і велика кількість робітників іммігрантів справді повернулися додому. Однак коли 1973–1974 рр. нафтова криза на Близькому Сході стала причиною економічного спаду в більшості країн Західної Європи й уряди цих країн стали вводити заборони та обмеження на в'їзд іноземним робітникам на свою територію, багато іммігрантів, побоюючись втратити можливість знову повернутися до Європи, не поверталися додому. Така ситуація склалася майже повсюдно: в Бельгії, Швейцарії, Швеції, Данії, Нідерландах, Франції та Німеччині. Отже, присутність на європейських ринках праці робітників-іммігрантів перетворилася з тимчасового явища на постійне. Лише в Австрії програма із залучення тимчасової іноземної робочої сили продовжувала діяти аж до 1990-х років, коли їй на зміну прийшла система щорічного квотування припливу робітників з-за кордону.

Для країн, що не мали колоніальної історії, такі схеми прийому заробітчан були єдиним каналом поповнення забраклих трудових ресурсів. У державах, які колись були колоніальними: Велика Британія, Франція, Бельгія, Нідерланди, – існували також спеціальні режими щодо імміграції робітників з колишніх колоній. У Великій Британії, яка

була не настільки привабливою для південноєвропейських робітників, як наприклад Франція, Австрія та Німеччина, цей режим реалізовувався в тому, що 600 мільйонів жителів колоній за законом 1948 року автоматично ставали громадянами Сполученого Королівства та Колоній, що давало їм змогу вільно приїжджати в метрополію та наділяло їх усіма соціально-економічними правами, властивими громадянам метрополії. Однак 1962 року стали вперше вводиться обмеження на в'їзд іммігрантів. До Великої Британії на той час прибуло вже понад 500 тисяч вихідців з Індії та Пакистану. Через десятиліття їхня кількість зростає вдвічі використовуючи возз'єднання сімей.

У Франції 1945 року при Міністерстві Праці було створено Національний офіс у справах імміграції (Office national d'immigration, ONI) з представництвами у третіх країнах, зокрема у французьких колоніях. Цей орган був покликаний сприяти легальній, насамперед трудовій імміграції в країну. Перші представництва Національного офісу у справах імміграції було створено в країнах Південної Європи. Але через конкуренцію за робітників з Іспанії, Італії та Греції з середини 1960-х років Франція відкрила доступ на свою територію для робітників-іммігрантів з Тунісу, Алжиру, Марокко і країн Африки на південь від Сахари. У період з 1945 по 1975 роки послугами Національного офісу у справах імміграції скористалося 5,7 мільйона іммігрантів. За ці тридцять років на територію Франції прибуло два мільйони робітників-іммігрантів, які сприяли промисловому підйому країни, та два мільйони сезонних робітників, зайнятих загалом в сільськогосподарському секторі. Найбільша кількість робочих місць у будівництві, у вугільній та металургійній промисловості були зайняті італійцями й алжирцями. 1974 року через різкий економічний спад і високе безробіття, як і в інших країнах Європи, у Франції вводиться загальна заборона на в'їзд іноземної робочої сили.

З другої половини 1970-х років у країнах ЄС діяла політика «нульової імміграції». Відповідно до цієї політики країни-члени тривалий час продовжували стримувати легальну трудову імміграцію. Цей принцип діяв майже повсюдно до кінця 1990-х років. Згідно з рішенням ЄС 1994 року країни-члени мали «відмовляти громадянам третіх країн у в'їзді з метою працевлаштування на свою територію». І лише 2000 року після саміту Європейської ради в Тампері формується новий підхід, заснований на тому, що саме легальна трудова імміграція може вплинути

на економіку країн, що приймають. Так, на зміну політики «нульової імміграції» приходять політика «управління міграцією» (*migration management*).

Термін «економічна міграція» найчастіше використовується як синонім трудової міграції. Однак економічна міграція є більш загальним поняттям і стосується насамперед економічного характеру причин рішення мігранта залишити свою країну (пошук гідної оплати та умов праці, безробіття тощо). За визначенням Міжнародної організації з міграції, економічний мігрант – це особа, яка залишає своє місце проживання для поселення за межами країни походження з метою працевлаштування або поліпшення свого рівня життя. Прибуваючи в державу, економічний мігрант не завжди автоматично потрапляє на ринок праці. Трудова міграція стосується тих мігрантів, які залучаються або самостійно в'їжджають до країни, що приймає, цілеспрямовано з метою працевлаштування і згодом працюють на її території. Так, очевидніше, що саме вони здатні внести в економіку держави, що приймає, позитивний внесок. В'їзд і перебування різних категорій трудових іммігрантів у Європейському Союзі регулюються відповідними нормативно-правовими актами, де містяться більш точні спеціальні визначення (сезонні робітники, висококваліфіковані фахівці тощо). Проте варто згадати розгорнуте формулювання, яке містилося у пропозиції Комісії 2001 року щодо ухвалення директиви щодо громадян третіх країн, які прибувають до ЄС з метою «зайнятості» чи «самозайнятості». В основі визначення зайнятості лежить будь-яка оплачувана економічна активність, а самозайнятість відрізняється лише наявністю чи відсутністю підлеглих відносин. В імміграційному законодавстві ЄС також вживається термін «робочий із третьої країни» (*third-country worker*), який належить до громадян третіх країн, прийнятих однією з країн-членів ЄС, та легально там проживають, які мають водночас дозвіл на роботу (здійснення оплачуваної трудової діяльності) згідно з національним законодавством країни, що приймає.

За даними МОМ, у світі 2010 року налічується близько 80 мільйонів економічних мігрантів. На жаль, серйозні статистичні дослідження про те, який вплив має трудова імміграція на економіку країни, що приймає, досить обмежені. Загалом нині визнається, що трудова імміграція економічно вигідна одночасно в кількох відносинах: вона впливає на економічне зростання та інновації, на добробут і ринок праці, на демографічну ситуацію, на споживання товарів та послуг.

Варто зазначити, що оцінка впливу трудової імміграції ускладнюється тим, що він залежить від тривалості перебування іммігрантів на території країни та особливостей національного законодавства у сфері соціального забезпечення та оподаткування щодо іммігрантів кожної окремої держави. Незважаючи на дебати про витрати, які приносить із собою імміграція для країни, що приймає, існуючі дослідження свідчать про те, що вигоди від перебування трудових іммігрантів перевищують витрати. За оцінками Міністерства внутрішніх справ Великої Британії, у 1999–2000 рр. через систему оподаткування іммігрантами до державної скарбниці було внесено 31,2 млрд фунтів стерлінгів. Водночас держава витратила 28,8 млрд фунтів стерлінгів на різні виплати та державні послуги, пов'язані з присутністю іммігрантів на своїй території. Отже, вклад трудових іммігрантів до державного бюджету становив 2,5 млрд фунтів стерлінгів. Проте, на думку деяких експертів, економічна вигода таки виявляється не такою значною.

Як і раніше, спірним залишається питання про вплив імміграції на ринок праці та про те, чи виправдано залучати трудових іммігрантів за існуючого безробіття серед корінного населення. Досить стійка думка про те, що іммігранти лише посилюють безробіття в країні, що приймає. Насправді ж часто іммігранти займають ті робочі місця, які були зайняті місцевим населенням і до їхнього приїзду. За даними Євростату, середній рівень безробіття в ЄС-28 у березні 2015 року становив 9,8 %. Водночас європейські країни зовсім не закривають кордону для іноземних робітників, як це було на початку 1970-х років. Це є неоднорідністю структури ринку зайнятості. Поряд із безробіттям в одних галузях економіки, в інших існує нестача робочої сили. У країнах ЄС сьогодні спостерігається досить високий рівень робітників-вихідців із третіх країн серед загальної кількості зайнятих на ринку праці. За даними статистичної служби Європейського Союзу, 2013 року в країнах ЄС проживало та працювало понад вісім мільйонів громадян третіх країн. Найвищі показники іноземної робочої сили були зареєстровані на ринках праці Люксембургу (49,9 % від загальної кількості зайнятих) та Кіпру (21,1 %). Результати статистичних підрахунків, крім того, свідчать про наступну закономірність, яка розходиться з поширеними уявленнями про зв'язок трудової імміграції та безробіття. Країни-члени, в яких рівень безробіття нижчий від середнього по ЄС, стали приймати більше трудових іммігрантів щорічно (Німеччина, Австрія, Данія).

І навпаки, в таких країнах, як Іспанія та Італія, спостерігався спад у допуску іноземців на ринок праці порівняно з 2012 роком на тлі зростання рівня безробіття серед місцевого населення.

На наступні десятиліття перед Європейським союзом гостро постає ряд соціально-економічних проблем, пов'язаних зі старінням населення. Сьогодні проблема старіння населення в Європі зумовлена трьома основними чинниками: 1) низьким рівнем народжуваності (загальний коефіцієнт народжуваності в Європі 2012 року становив 10,4 у розрахунку на 1 000 жителів та був найнижчим показником порівняно з іншими регіонами світу); 2) збільшенням тривалості життя та 3) досягненням пенсійного віку людьми покоління післявоєнного «бебі-буму». Усі ці чинники прямо впливають на ситуацію на ринках праці, на систему соціального страхування, на пенсійне та житлове забезпечення, а, зрештою, і на подальшу долю держави загального добробуту на європейському континенті.

Серед основних напрямів роботи з мінімізації наслідків старіння населення поряд з такими очевидними заходами, як заохочення народжуваності та зайнятості, Європейський Союз змушений робити ставку на залучення іммігрантів. За підрахунками Євростату, після 2015 року рівень смертності перевищить рівень народжуваності в країнах ЄС-27, і в найближчій перспективі лише приплив іммігрантів зможе заповнити суттєвий спад чисельності населення, яке буде за цим. За деякими оцінками, чисельність працездатного населення в 27 країнах Європейського Союзу до 2025 р. скоротиться на 16 мільйонів осіб, а до 2050 р. – на 40 мільйонів. Усі ці показники, очевидно, підтверджують потребу в ефективному регулюванні міграційних потоків для всіх країн Євросоюзу.

2.2. Нормативно-правове регулювання трудової міграції в Європейському Союзі

Регулювання трудової міграції є найголовнішим елементом загальної імміграційної політики Європейського Союзу. Як було зазначено раніше, лише з набранням чинності Амстердамським договором 1999 року регулювання умов в'їзду та перебування громадян третіх країн на території Євросоюзу та їх права, пов'язані з працевлаштуванням, було передано у змішану компетенцію країн-членів та Співтовариства.

Це стало поштовхом для появи нових законодавчих ініціатив та пропозицій щодо створення загальноєвропейських рамок управління легальною трудовою імміграцією до ЄС.

Питання про гармонізацію правил в'їзду та перебування іноземних робітників на території країн Європейського Союзу вперше постало на порядку денному на позачерговому саміті Європейської ради у Тампері, коли обговорювався майбутній розвиток Європейського Союзу як простору свободи, безпеки та правосуддя. У підсумковому документі після закінчення засідання Ради ЄС у розділі, присвяченому імміграційній політиці та політиці притулку, вказувалося на необхідність поступового зближення законодавства країн-членів у питанні щодо прийому та проживання в ЄС громадян третіх країн, зокрема трудових іммігрантів, на основі загального погляду на економічне та демографічне майбутнє Союзу.

У повідомленні Комісії 2000 року про імміграційну політику Співтовариства зазначається, що, незважаючи на досить високий рівень безробіття в країнах ЄС, ринок праці продовжує відчувати нестачу робочої сили за цілим рядом спеціальностей. До останніх належать сфери послуг та сільського господарства, телекомунікацій та інформаційних технологій, де, як і раніше, існує значна кількість незайнятих робочих місць. Зважаючи на це, у жовтні 2010 року в період головування Бельгії на Раді Міністрів соціального розвитку та зайнятості всіх 27 країн-членів було ухвалено рішення приділити посилену увагу питанню освіти та підготовки висококваліфікованих фахівців, а також було поставлено мету досягти до 2020 року 75 % рівня зайнятості населення ЄС. Зусилля, принаймні в середньостроковій перспективі, не здатні істотно змінити ситуацію на ринках праці, і, отже, імміграція, як і раніше, залишатиметься важливим джерелом робочої сили для розвитку та підтримки соціально-економічної стабільності в країнах ЄС.

2001 року Комісія виступила з пропозицією про ухвалення Директиви про умови в'їзду та перебування громадян третіх країн на території ЄС з метою працевлаштування або зайняття індивідуальною трудовою та підприємницькою діяльністю. Під час підготовки проєкту директиви було проведено порівняльний аналіз національного законодавства щодо прийому іноземних робітників у країнах-членах ЄС, який показав, що правила суттєво відрізняються від країни до країни і це

найчастіше створює додаткові адміністративні бар'єри не тільки для іммігрантів, а й для роботодавців, які потребують залучення робочої сили з третіх країн. З огляду на таке положення Європейська комісія виступила з ініціативою створити на основі успішного досвіду країн-членів загальні гармонізовані правила прийому всіх категорій трудових іммігрантів. Отже, директива мала б горизонтальний характер. Запропонований розгляд проєкту директиви передбачав запровадження не лише загальних понять, а й визначення загальних критеріїв прийому іммігрантів, як-от, наприклад, критерій економічної потреби. Критерій економічної необхідності означає, що іноземний робітник може бути допущений на національний ринок праці, тільки якщо це дійсно потрібно для поповнення нестачі національних трудових ресурсів, і якщо це буде в такий засіб сприяти задоволенню потреб національного ринку праці в певних фахівцях. Крім того, важливим нововведенням проєкту директиви стала пропозиція створити єдину для всіх країн-членів процедуру подання іммігрантом заяви на отримання дозволу на роботу та проживання. Крім єдиної процедури, планувалося запровадити і єдиний документ, який би об'єднав дозволи на роботу та проживання. У більшості країн-членів ЄС донедавна існувало два відповідні документи, отримання яких потребує окремих процедур і дотримання певних умов.

Проте на той час ці пропозиції не знайшли підтримки у держав ЄС. За проєктом директиви відбулося лише одне слухання в Раді, на якій її не підтримали. Під час обговорення країни-члени не змогли дійти згоди щодо одного з головних нововведень директиви – запровадження єдиного документа для дозволу на роботу та перебування. Пропоновані правила видачі єдиного документа не завжди були сумісні з чинними адміністративними системами країн-членів, де отримання іммігрантом дозволу на роботу не передбачає автоматичної видачі дозволу на перебування та навпаки. Занепокоєння деяких національних держав зумовило згадування в тексті директиви про такі, на їх погляд, обов'язкові умови, як наприклад наявність довідки від компетентних органів про відсутність у явника судимості (Фінляндія, Люксембург, Бельгія, Португалія). Загалом розгляд проєкту директиви в Раді продемонстрував, що країни Євросоюзу не готові вивести таку чутливу сферу, як легальна імміграція на наднаціональний рівень регулювання. Це може також бути поясненням того, що за п'ять років дії програми,

прийнятої в Тампере (1999–2004 рр.), не вдалося досягти всіх поставлених цілей і створити спільні рамки регулювання легальної імміграції громадян третіх країн до ЄС. Країни-члени продовжували наполягати на винятковій національній компетенції з питань в'їзду та перебування на їх території громадян третіх країн та на застосуванні принципу субсидіарності у регулюванні ринків праці аж до підписання Лісабонського договору 2007 року.

Дискусія з приводу гармонізації правил в'їзду та проживання для трудових іммігрантів відновилася через кілька років. З ухваленням Гаазької програми та Стратегічного плану дій у галузі легальної міграції знову було запущено процес консультацій щодо загальноєвропейських правил в'їзду та проживання в ЄС громадян третіх країн з метою працевлаштування. У Стратегічному плані дій була пропозиція прийняти кілька директив для полегшення доступу на ринки праці ЄС ряду категорій іноземних фахівців, а також для забезпечення прав іноземних громадян у сфері легальної зайнятості на території ЄС. У повідомленні Комісії 2006 року «Глобальний підхід до міграції через рік» наголошувалося на необхідності гармонізації та створення спільної політики в галузі легальної імміграції, і особливо щодо висококваліфікованих фахівців. Комісія, яка завжди є «локомотивом» комунітаризації імміграційної політики ЄС, того самого 2005 року випустила у світ Зелену книгу про підхід ЄС до регулювання економічної міграції. У цьому документі зазначалося, що навіть якщо країнам ЄС вдасться досягти рівня зайнятості заявленого в Лісабонській стратегії, то за існуючого демографічного спаду і збереження такої самої кількості іммігрантів, що прибувають щороку в ЄС, у період з 2010 року по 2030 рік чисельність працездатного населення скоротиться на 20 мільйонів. Справді, інші регіони світу вже давно конкурують між собою за залучення трудових іммігрантів для заповнення нестачі власної робочої сили. Сполучені Штати, Канада, Австралія, передусім держави іммігрантського походження, давно усвідомили потребу в трудових іммігрантах для розвитку власних економік. Однак не можна не зазначити про те, що ситуація в цих країнах історично все ж таки відрізнялася від тієї, що складалася в Європі до сьогодні.

Важливе зауваження Комісії, озвучене в Зеленій книзі, полягало в тому, що без загального підходу до регулювання трудової імміграції та ширшої легальної імміграції загалом виникає більше ймовірності

того, що національні правила країн-членів порушуватимуться. Щодо ступеня гармонізації політики в галузі залучення іноземних працівників, документ Комісії свідчить про те, що правила, введені на наднаціональному рівні, будуть лише законодавством першого ступеня, яке запроваджуватиме загальні критерії, визначення та процедури, залишаючи за державами право керуватися власними потребами. Насамперед це стосується питання квот на в'їзд робітників із третіх країн. Водночас, згідно з відкритим методом координації, країни-члени повинні інформувати Комісію про введення певних квот, щоб Комісія згодом мала змогу провести оцінку спільних потреб ринку праці ЄС, потрібну для формування спільної політики в галузі легальної імміграції, скоординованої в інтересах всіх країн. Проте держави ЄС із сумнівом поставилися до цього наміру Єврокомісії.

Комісія запропонувала для розгляду й обговорення державам два основні засоби щодо гармонізації правил, що стосуються легальної трудової імміграції. Перший з них – горизонтальний підхід, який уперше був запропонований 2001 року в проєкті директиви щодо всіх категорій трудових іммігрантів. У разі вибору цього засобу знову передбачалося прийняти загальні правила та умови в'їзду всіх без винятку категорій економічних іммігрантів терміном більше трьох місяців. Це не виключало надалі запровадження спеціальних правил щодо окремих сфер зайнятості. Отже, загальні рамки регулювання економічної імміграції будуть зберігати великий ступінь гнучкості.

За складності досягнення згоди щодо загальних правил в'їзду та перебування всіх категорій легальних іммігрантів альтернативою було запровадження серії законодавчих пропозицій щодо залучення трудових іммігрантів окремих секторів економіки, тобто секторальний підхід. Саме цей підхід отримав підтримку національних держав і був надалі реалізований з прийняттям директив щодо полегшеного доступу для студентів та науковців, директиви щодо правил в'їзду та проживання сезонних робітників. На розгляді перебувають директиви щодо працівників транснаціональних корпорацій та працівників з особливою кваліфікацією (необов'язково висококваліфікованих фахівців) у сфері послуг, зокрема найнятих за контрактом між роботодавцем та іноземною фірмою. Другий засіб відповідав конкретним потребам держав ЄС і послужив легшому прийняттю наднаціональних норм регулювання

легальної імміграції. Горизонтальний підхід спричинив великі побоювання у країн-членів, не готових прийняти наднаціональні норми загального характеру щодо всіх категорій легальних іммігрантів. Водночас у рамках секторального підходу можливий також варіант прискореної процедури прийняття певних правил через конкретні актуальні потреби на ринку праці країн-членів. Щоб застосувати прискорену процедуру прийняття рішень, заінтересовані країни-члени повинні отримати від Ради спеціальні повноваження.

Зелена книга закликала відновити широку дискусію та обговорення майбутньої політики ЄС у сфері трудової імміграції на рівні держав, політиків, експертів та громадськості. Своєю пропозицією зробити свій внесок в обговорення та вироблення нових директив, звернене до країн-членів, Єврокомісія сподівалася досягти широкого компромісу та зробити нові ініціативи більш легітимними та співвіднесеними до реальних інтересів держав. У доповіді 2005 року Палати Лордів Великої Британії, яка на той момент головувала в Раді, проте визнавався позитивний вплив трудової імміграції на економіку країни, що приймає, і зазначалося, що залучення іммігрантів до країн ЄС має бути насамперед економічно обумовленим. У доповіді демонструвалися переваги обох підходів, запропонованих Єврокомісією в Зеленій книзі (горизонтального та секторального). Водночас загальний висновок доповіді полягав у тому, що обидва вони не можуть бути ефективнішими за гнучкіше національне регулювання, а головне питання про те, чи повинна бути гармонізована політика в галузі трудової імміграції, отримала негативну відповідь. Цю позицію Велика Британія дотримується й досі не бере участі у спільній імміграційній політиці Союзу.

Для застосування секторальних схем на рівні всього Європейського Союзу, на нашу думку, основна складність полягає у збиранні актуальної інформації про потребу в іноземній робочій силі в різних секторах економіки на загальносоюзному рівні. Крім того, секторальні схеми залучення трудових іммігрантів неминуче повинні досить часто переглядатися, оскільки ситуація на ринку праці секторів економіки швидко змінюється. Зрозуміло, що на наднаціональному рівні це надто складно, тоді як уряди країн ЄС здатні набагато швидше реагувати на подібні зміни на національному рівні. Прикладом цього може бути рішення уряду Франції, ухвалене влітку 2011 року, вдвічі скоротити список тих професій, за якими існує потреба в залученні іноземної робочої

сили з третіх країн. Початковий список таких спеціальностей з'явився 2008 року й охоплював тридцять найменувань різних професій. Варто зазначити, що окремі списки було складено для кожного регіону країни з урахуванням місцевої ситуації. Саме таке різке обмеження трудової імміграції у Франції пов'язане з тим, що ринок праці перестав гостро потребувати спеціалістів з цілого ряду спеціальностей. Здебільшого це торкнулося сектору будівництва та громадських робіт і сфери інформаційних технологій. Крім того, таке рішення мало і політичний контекст напередодні національних виборів. Відомо, що у Франції, як і в інших країнах Євросоюзу (Австрія, Данія), досить сильні праві партії, які відображають значну частину суспільного настрою країни, не задоволену ліберальною імміграційною політикою держави. Секторальний підхід також зумовлює критику з погляду інтересів самих іммігрантів, оскільки він створює проблему мобільності іноземних фахівців, які виявляються замкнутими в рамках. На нашу думку, інші інструменти секторального підходу, як-от зелені карти, система квот або оцінки балами, також найбільш ефективні лише на національному рівні, оскільки ситуація, законодавство та моделі залучення трудової імміграції в країнах ЄС, що вже склалися, надто різні.

Прихильники горизонтального підходу стверджують, що гармонізація у сфері трудової імміграції потрібна ЄС сьогодні як ніколи раніше. Будь-яка повноцінна імміграційна політика має передбачати загальні правила в'їзду та регулювання трудової імміграції. На їхню думку, це слідує логіці розвитку простору свободи, безпеки та правосуддя, в рамках якого вже скасовано внутрішній паспортний та прикордонний контроль, запроваджено свободу пересування та діють шенгенські правила. Усе це зі свого боку веде до взаємної відповідальності країн ЄС одна перед одною, особливо в питаннях, що стосуються доступу іммігрантів, оскільки дія однієї держави може позначитися на всіх інших. До того ж секторальний підхід має фрагментарний характер і тим самим не відповідає цілям глобального підходу ЄС до проблеми міграції. За горизонтальний підхід, який здатний охопити всі категорії легальних трудових іммігрантів, висловилися також Європейський соціально-економічний комітет і Європарламент. Вироблення та прийняття загальних правил в'їзду та перебування легальних іммігрантів, а також гарантій їх прав та статусу сприятиме тому, що іммігранти більше використовуватимуть легальні канали доступу. Це дасть змогу уникнути

дорогої охоронної політики та репресивних заходів щодо боротьби з нелегальною імміграцією. Загальні правила, що гарантують права й статус легальних іммігрантів на території ЄС, можуть сприяти тому, що нелегальні іммігранти виходитимуть з тіньового сектору, а роботодавці офіційно реєструватимуть іноземних робітників, а отже, і державний бюджет країн, що приймають, виграє від цього через надходження податків. Іншою перевагою горизонтального підходу, на думку його прихильників, є дискримінація і захищеність прав як тимчасових, так і постійних іммігрантів незалежно від своєї кваліфікації, що сприяло б їх більш ефективнішій соціальній інтеграції.

Як зазначається в повідомленні Комісії про імміграційну політику, з середини 1980-х років становище іммігрантів на ринку праці ЄС характеризується дедалі більшою поляризацією між кваліфікованими та малокваліфікованими робітниками. Водночас, починаючи з 1992 року, незмінно зростає кількість робітників з третіх країн із низькою кваліфікацією у таких сферах зайнятості, як сільське господарство та сезонні роботи, сфера послуг (туризм, готельний бізнес), будівництво, працівників серед домашнього та медичного персоналу. Відомо, що деякі країни ЄС, як-от Іспанія, Італія, Греція, особливо зацікавлені в залученні іммігрантів середньої та низької кваліфікації. Незахищеність прав цих категорій іммігрантів на рівні ЄС може призводити до того, що вони все частіше вдаватимуться до більш доступних нелегальних каналів проникнення ринку праці країн Євросоюзу.

З огляду на всі вищенаведені аргументи прихильники горизонтального підходу виступали за повернення до обговорення рамкової директиви щодо умов в'їзду та перебування громадян третіх країн, які прибувають з метою працевлаштування, запропонованої Комісією у 2001 році та згодом відкинutoю Радою. Введення єдиного документа для дозволу на роботу та проживання, яке пропонувалося у проєкті директиви, з одного боку, могло б не тільки зняти адміністративні та бюрократичні бар'єри, з якими доводиться стикатися як іммігрантам, так і роботодавцям, а з іншого – запобігти ситуації, коли іммігрант, маючи чинний дозвіл на роботу, проживає в країні нелегально та навпаки. Наявність єдиного документа спростила контроль за перебуванням іммігрантів для країни, що приймає. Водночас з моменту отримання такого документа право працювати і проживати в країні стали б розглядатися незалежно один від одного. Так, іммігрант, втративши роботу, міг би

мати можливість продовжувати залишатися в країні на легальній основі, щоб знайти нову. Європейська конфедерація профспілок виступала саме за такий режим, який залишав би в силі право іммігранта проживати в країні після втрати ним робочого місця і надавав би йому право на пошук нової роботи строком до шести місяців. У цьому також реалізується горизонтальний підхід до регулювання легальної трудової імміграції в ЄС, оскільки в такому разі немає чіткої прив'язки іноземного робітника до конкретного роботодавця, що дозволило б уникнути зловживань з боку останнього, як немає прив'язки до певного сектору економіки чи спеціальності. Для держав Європейського Союзу такий режим довгий час все-таки здавався надто спірним, оскільки вони прагнули скоротити приплив іммігрантів у принципі, зокрема й легальних, і максимально забезпечити тимчасовий характер імміграції.

Опір країн-членів горизонтальному підходу відбився під час реалізації Гаазької програми. Як і раніше, держави ЄС відстояли своє право самостійно визначати обсяг доступу іммігрантів, зокрема трудових, що, мабуть, залишатиметься і надалі «непрístupною фортецею» для Єврокомісії. Незважаючи на те, що прийняття Лісабонського договору відкрило можливості для суттєвої трансформації політики легальної імміграції, стаття 79 Договору про функціонування ЄС, повністю присвячена регулюванню трудової імміграції, виключає гармонізацію у сфері встановлення квот. Це відповідає принципу субсидіарності, на застосуванні якого в цій галузі наполягають держави Євросоюзу. До набрання чинності Лісабонським договором трудова імміграція була зовсім виключена з дії звичайної процедури прийняття рішень у Європейському Союзі. Поширення комунітарного методу співробітництва регулювання трудової імміграції – безумовне досягнення Лісабонського договору. Проте розвиток сьогодення політики ЄС щодо регулювання трудової імміграції здебільшого підпорядковується потребам країн-членів Євросоюзу та секторальному підходу.

У Стратегічному плані дій у галузі легальної міграції 2005 року в результаті перевищив саме цей підхід, оскільки він більше відповідав інтересам національних держав. Єврокомісія продовжувала наполягати на прийнятті загальної рамкової директиви, але яка водночас була б юридично зобов'язуючою для всіх країн-членів і дала б змогу забезпечити права всіх іноземних громадян у сфері легальної зайнятості на території ЄС. Ця директива доповнила б уже чинну на той момент

Директиву 2003/109/ЄС щодо громадян третіх країн, які легально проживають на території ЄС на довгостроковій основі, і поширила б основні права і на тих іноземних робітників, яким ще не було надано статусу, що надає декларація про постійне проживання. У пропонованій рамковій директиві, як і в проєкті 2001 року, знову йшлося про введення єдиного документа для дозволу на роботу та проживання робітникам із третіх країн зі включенням їх біометричних даних. Незважаючи на те, що з урахуванням інтересів країн-членів передбачається, що термін дії такого дозволу суворо обмежувався б терміном дії трудового договору, чого не було в попередньому проєкті, майбутнє цієї директиви стояло під великим питанням, на відміну від інших пропозицій Стратегічного плану. За явного вибору в бік селективного шляху залучення легальних іммігрантів, зокрема завдяки багаторічним зусиллям Комісії, 2011 року країнам-членам ЄС вдалося досягти згоди та було прийнято Директиву 2011/98/ЄС, яка ввела в дію єдиний дозвільний документ на право проживання та роботи громадян третіх країн і навіть встановила єдиний перелік прав трудових іммігрантів.

У другій половині 2008 року, в період головування Франції в ЄС, основою подальшого розвитку імміграційної політики Союзу було прийнято так званий «Пакт про імміграцію» Саркозі. У Пакті стверджувалося, що політика регулювання трудової імміграції в ЄС має бути гнучкою і передусім спиратися на попит на робочу силу країн-членів, що свідчить про селективний підхід до залучення іммігрантів. Сучасний розвиток політики ЄС щодо регулювання трудової імміграції слідує шляху, заданому Стратегічним планом та Пактом Саркозі. 2009 року була прийнята перша з чотирьох запропонованих у Плані директив, стосовно висококваліфікованих іммігрантів. Стокгольмською програмою розвитку ПСБП, прийняття якої збіглося з набранням чинності Лісабонським договором, було передбачено прийняття трьох директив щодо сезонних робітників, працівників транснаціональних корпорацій та оплачуваних стажистів. Повністю реалізувати задумане не вдалося і до закінчення дії програми 2014 року після трьох з половиною років переговорів було прийнято лише одну директиву 2014/36/ЄС, спрямовану на запровадження єдиної процедури для виїзду та видачі дозволу на перебування в ЄС, а також загальних критеріїв для сезонних робітників із третіх країн. Директива запроваджує єдині часові рамки сезонних робіт (від п'яти до дев'яти місяців упродовж календарного року).

Отже, сезонним робітникам надали право на отримання багаторазового дозволу на роботу строком на три роки, або їм буде надано спрощену процедуру для повторного отримання дозволу на в'їзд. Усі ці умови покликані заохочувати круговий характер легальної імміграції. Важливо зазначити й той факт, що згідно з положеннями директиви після її імплементації країнами-членами, яка має завершитися до серпня 2016 року, сезонні робітники з третіх країн мають бути забезпечені рівними правами та умовами праці з громадянами ЄС. Це, зокрема, стосується свободи об'єднань, права на соціальний захист. Руху ЄС у бік прийняття цієї директиви сприяла й та обставина, що дедалі менше громадян ЄС хочуть ставати сезонними робітниками у таких галузях, як сільське господарство, садівництво та туризм, у яких активно займають робочі місця іммігранти з третіх країн. Водночас на сезонні роботи в ЄС іноземні робітники найчастіше прибувають незаконно, щодо цього директива здатна створити легальний канал для сезонної імміграції. Крім того, Директива 2014/36/ЄС стала першим інструментом реалізації концепції кругової міграції, насамперед щодо малокваліфікованої іноземної робочої сили.

2.3. Захист прав трудящих-мігрантів у ЄС

У Стратегічному плані легальної міграції 2005 року Комісія пропонувала чотири директиви щодо різних категорій легальних іммігрантів. У середині 2009 року було прийнято першу з них – Директиву 2009/50/ЄС про встановлення умов в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою висококваліфікованої роботи. Під висококваліфікованою роботою розуміється робота особи, яка потребує спеціальної компетенції, яка підтверджується високою професійною кваліфікацією.

Потрібно зазначити, що подібна ініціатива вже давно обговорювалася в ЄС як на рівні експертів, так і в засобах масової інформації. Багаторазово оцінювався досвід Сполучених Штатів, які сьогодні завдяки аналогічній «зеленій карті» активно залучають також висококласних фахівців з інших регіонів світу. Донедавна в країнах Євросоюзу не наголошували на залученні висококваліфікованих фахівців з третіх країн, але розвиток високотехнологічних та наукомістких виробництв,

брак власних кадрів та необхідність піднімати свою конкурентоспроможність у світі змушує ЄС також вживати заходів, здатних зробити європейський напрям привабливішим для висококваліфікованих ним. Такі держави, як США, Канада та Австралія, вже давно конкурують між собою за залучення висококласних фахівців з інших країн. На рівні окремих держав Євросоюзу також став переважати селективний підхід щодо трудових іммігрантів та зацікавленість насамперед у висококваліфікованих спеціалістах. У багатьох країнах були прийняті свої програми щодо залучення робітників із третіх країн. Так, наприклад, в Ірландії та Данії вже існує спеціальна «зелена карта» для висококваліфікованих фахівців, які бажають працювати на їхній території. У Данії основою карти є система балів. Згідно з цією системою іммігрант може отримати «зелену карту», якщо набирає сумарно щонайменше сто балів. Найважливіше місце за цих умов займає освіта. Володар диплома бакалавра отримує 30 балів, а магістерського, наприклад, уже 60. За балами оцінюється знання мов, досвід роботи та вік. Аналогічна система оцінки претендента на отримання дозволу на роботу за висококваліфікованою спеціальністю діє у Великій Британії, головними критеріями тут є освіта та вік. Суттєва перевага надається особам до 28–30 років.

У Німеччині в період з 2001 року також діяла «зелена карта», яка була, здебільшого орієнтована на фахівців у галузі інформаційних технологій із третіх країн. Пропозиція запровадити національну «зелену карту» надійшла від німецьких компаній 2000 року. Держава відгукнулася й дала дозвіл найняти до двадцяти тисяч іноземних фахівців терміном не більше п'яти років. Заявка на видачу «зеленої карти» мала надходити від компанії до служби зайнятості, яка зі свого боку мала переконатися, що необхідних фахівців немає серед громадян Німеччини чи будь-якої іншої країни Євросоюзу. Служба зайнятості також перевірила кваліфікацію іноземця, його диплом. Замість диплома та кваліфікації іммігрант і його потенційний роботодавець могли підтвердити розмір річної заробітної плати запрошеного іноземця, яка не повинна бути менше ніж 51 тисяча євро. Серед іммігрантів, які отримали німецьку «зелену карту», 15 % становили іноземні випускники німецьких університетів. Ставку було зроблено також на вихідців з Індії, але конкуренція за висококваліфіковані кадри з цієї країни виявилася надто великою, індійські фахівці швидше віддавали перевагу роботі в США та Великій Британії. За три роки дії картки було видано 17 931 дозволів на роботу, але з кожним місяцем їх кількість стрімко скорочувалася. Це

було пов'язано зі спадом у галузі інформаційних технологій та подіями 11 вересня у Сполучених Штатах Америки. Загалом «зелена карта» у Німеччині не виправдала очікування та із запровадженням нового імміграційного закону 2004 року була скасована.

У ряді країн (Фінляндія, Австрія, Швеція, Франція) для певних категорій висококваліфікованих фахівців як стимули існують податкові пільги. Крім того, від країни до країни варіюється термін дії дозволів на роботу для цієї категорії іммігрантів (від року до п'яти років). У Швеції, наприклад, деякі висококваліфіковані іммігранти, які вже мають право на проживання, не потребують додаткового дозволу на роботу. Важливою умовою, яка висувається щодо висококваліфікованих мігрантів у більшості випадків, є прив'язка до трудового договору та рівня заробітної плати (цей показник варіюється від 35 до 60 тисяч євро на рік, оскільки розраховується залежно від середнього рівня заробітної плати в кожній окремій державі ЄС).

Потреба в прийнятті директиви щодо висококваліфікованих іммігрантів для всього Європейського Союзу була зумовлена тим, що масштаб імміграційних потоків до країн-членів все ж не завжди відповідає потребам їхнього ринку праці через приплив нелегальних або таких, що не бажають працювати, іммігрантів, які прибули каналами возз'єднання сімей. Загалом зрозуміло, що країни Євросоюзу більш зацікавлені в іммігрантах, які б працювали на благо їхніх економік і сплачували податки, а не залишалися б безробітними, розраховуючи на соціальну допомогу, перевантажуючи тим самим соціально-економічну систему й насамперед громадян, які вже працюють, платників податків. Водночас запровадження саме загальних для всіх країн-членів правил прийому висококваліфікованих фахівців із третіх країн може сприяти зростанню конкурентоспроможності ЄС у світі та зробити європейський напрям загалом привабливішим для іммігрантів. Єврокомісія та багато експертів неодноразово наголошували на потребі в гармонізації політики в цій галузі.

Як зазначалося вище, суттєві відмінності в національних підходах та законодавстві різних держав ЄС у сфері регулювання легальної трудової імміграції, а також у галузі інтеграції іммігрантів завжди є серйозною перешкодою для вироблення загальних правил. Проте щодо висококваліфікованих іноземних робітників країни-члени поділяли загальний погляд на проблему, і досягнення консенсусу стало можливим.

Директива про умови в'їзду та перебування громадян третіх країн з метою працевлаштування на висококваліфіковані спеціальності набула чинності 2009 року на території країни-члена ЄС. Основна мета директиви – спростити процедуру в'їзду та надання дозволів на роботу й перебування для цієї категорії іноземних фахівців засобом щодо гармонізації умов серед усіх країн-членів ЄС. Також розширюються права та статус легальних трудових іммігрантів, які вже мешкають на території ЄС.

Отже, директива стосується насамперед тих іноземних громадян, які претендують на проживання в ЄС та працевлаштування на висококваліфіковані спеціальності в одній із країн-членів більше ніж на три місяці. Дія директиви поширюється також і членів їхніх сімей. Для в'їзду на територію ЄС від цієї групи осіб потрібна наявність: трудового договору з обумовленою середньорічною заробітною платою, яка була б не менше ніж у 1,5 разу вищою за середньорічну зарплату в цій країні-члені ЄС; чинного закордонного паспорта та чинного дозволу на перебування або національної довгострокової візи; медичного страхування; для певних спеціальностей потрібні також документи, що підтверджують, що кандидат, крім освіти та кваліфікації, відповідає всім необхідним вимогам до посади (наприклад, має досвід роботи на посаді впродовж певного терміну).

Розмір заробітної плати кваліфікованих іммігрантів, які претендують на отримання блакитної картки, став предметом розбіжностей між Комісією та Європарламентом. Спочатку Комісія пропонувала, щоб величина заробітної плати становила не менше триразового розміру середнього рівня заробітної плати в країні, що приймає. У листопаді 2008 року Європейським парламентом за переважної більшості голосів було запропоновано кілька поправок до проєкту директиви. Парламент запропонував змінити мінімальну суму заробітної плати та знизити її до 1,7 середньої місячної або річної оплати праці відповідно. В остаточному варіанті директиви ця вимога знизилася до 1,5 від середнього рівня доходу країни, що приймає. Зниження цього показника суттєво розширює коло кваліфікованих мігрантів, які можуть претендувати на отримання блакитної картки.

Специфіка директиви полягає в тому, що країни-члени ЄС можуть висувати додаткові вимоги до претендентів на отримання картки.

Це пояснюється тим, що структура ринку праці кожної окремої країни різна. Існує й ряд інших обмежувальних умов отримання блакитної карти. Так, кандидат не повинен становити загрози громадському порядку стосовно держави, яка його приймає. Також з метою безпеки передбачається положення про надання кандидатом адреси свого проживання в країні, що приймає. Країни-члени самостійно визначають кількість іноземних громадян, яких вони приймають за цією директивою. Крім того, саме держава-член ЄС вирішує, хто має подавати заявку на отримання блакитної картки: сам іноземний громадянин чи його працедавець. Термін розгляду заявки становить до 90 днів, а термін дії самої картки визначено від одного до чотирьох років. Держава-член ЄС має право відмовити у видачі блакитної картки у випадку, якщо, враховуючи положення на ринку праці, за певною спеціальністю держава-член віддає перевагу громадянам ЄС або іноземним громадянам, які мають перевагу відповідно до права Європейського Союзу або тих іммігрантів, які вже є законними резидентами в ЄС та проживають на його території на довгостроковій основі. Причиною анулювання дії блакитної картки може стати нездатність іноземного громадянина забезпечити проживання собі та своїй сім'ї без соціальної допомоги або в разі, якщо він не був працевлаштований упродовж трьох місяців поспіль або більше ніж один раз за весь період дії картки. Ця досить жорстка вимога ще більше прив'язує іммігранта до трудового договору, на підставі якого він отримав блакитну карту. Важливим є те, що директива надає власникам блакитної картки та членам їхніх сімей певні права, порівняні з правами громадян щодо умов праці, соціального захисту, визнання дипломів, освіти та підвищення кваліфікації. Блакитна карта також дає змогу її власникам та членам їхніх сімей право багаторазового в'їзду на територію країни-члена ЄС, яка видала картку. У разі якщо іммігрант захоче переїхати в іншу країну Європейського Союзу з метою працевлаштування, він знову має подавати заявку на отримання Блакитної картки вже в цій країні.

Для підтримки ефективності дії Директиви щодо висококваліфікованих мігрантів на рівні ЄС передбачається збір усієї необхідної інформації, для чого країни-члени, починаючи з 2013 року, надають Єврокомісії дані про кількість виданих, анульованих та продовжених ними блакитних карток, про випадки відмови у видачі картки, про національності та спеціальності іноземних громадян і членів їхніх сімей.

Отже, Європейська комісія розраховує стежити за тим, як така ініціатива працюватиме, щоб мати можливість внести потрібні корективи. Починаючи з 2014 року, Комісія веде моніторинг та покликана подавати звіт про виконання цієї директиви для Європейського Парламенту та Ради кожні три роки. Результати імплементації Директиви 2009/50/ЄС, представлені в першій доповіді Комісії, не дають можливості зробити повноцінного висновку щодо ефективності такого інструменту залучення висококваліфікованої робочої сили в ЄС. Перші статистичні дані доступні за 2012 рік щодо 22 країн-членів, оскільки не всі країни ЄС запровадили відповідні поправки до національного імміграційного законодавства у строк (до червня 2011 року). За перший рік набрання чинності положеннями директиви в державах ЄС було видано 3664 блакитні карти. Найбільше їх було видано громадянам Індії (699), Китаю (324), США (313), Росії (271) та України (149). Безумовним лідером у залученні висококласних зарубіжних фахівців стала Німеччина, яка за 2012 рік видала 2 584 блакитні карти. Майже на порядок менше блакитних карток іноземним працівникам було надано в Іспанії (461), Люксембурзі (183), Франції (126) та Австрії (124).

Система надання блакитної карти є по суті інструментом, що базується на потребах ринку праці країн Європейського Союзу, які сьогодні переживають, поряд із загальним старінням населення та зниженням народжуваності, нестачу робітників у ряді секторів економіки. Крім того, ставка робиться на висококваліфікованих іммігрантах, оскільки вони в разі зміни економічної кон'юнктури легше зможуть зайняти інші вакансії, які не можуть бути зайняті власними громадянами чи громадянами ЄС. Це дасть змогу також уникнути такої проблеми, як «втрата мозку», характерної для повоєнного періоду, коли, втративши роботу за спеціальністю, висококваліфіковані іммігранти (лікарі, інженери та ін.), щоб не залишитися безробітними, ставали водіями автобусів, таксистами та прибиральниками. Після введення директиви щодо висококваліфікованих мігрантів влітку 2010 року член Комісії з внутрішніх справ у період 2010–2014 років Сесілія Мальстрем виступила з пропозицією про продовження роботи щодо розвитку трудової імміграції в ЄС та якнайшвидше запровадження двох інших директив, згаданих у Стратегічному плані дій 2005 року: щодо співробітників міжнародних компаній, а також сезонних робітників.

Пропонована Комісією директива про співробітників міжнародних компаній покликана допомогти останнім тимчасово направляти

своїх провідних фахівців, які не є громадянами ЄС, до своїх філій та дочірніх компаній, що розміщені на території Євросоюзу. Очікується, що від цієї ініціативи може виграти близько двадцяти тисяч працівників вищої ланки з третіх країн, зайнятих у міжнародних компаніях. Сьогодні в цій сфері міжнародні компанії стикаються з рядом труднощів, пов'язаних з різними та найчастіше ускладненими правилами та процедурами отримання дозволу на роботу для своїх працівників. Крім того, ці правила різні в різних країнах-членах ЄС. Комісія ж пропонує створити єдине зведення правил прискореної процедури в'їзду для таких фахівців-громадян третіх країн (скоротити процедуру до 30 днів і запровадити єдиний дозвіл на роботу та перебування). Запровадження цієї директиви багато в чому спростило б діяльність великих міжнародних компаній на території ЄС, які роблять суттєвий внесок у розвиток його економіки.

Чинна директива про висококваліфікованих іммігрантів та інші директиви, які перебувають на стадії обговорення, демонструють селективний підхід до трудової імміграції, який сьогодні обирають країни-члени Європейського Союзу.

Зважаючи на суттєві відмінності ринків праці окремих країн-членів, Європейський Союз робить спробу створити зовнішній вимір регулювання трудової міграції з урахуванням національних інтересів країн-членів. Ще 1991 року Комісія заявляла про те, що імміграційна політика ЄС має бути інкорпорована до зовнішньої політики Євросоюзу. На саміті Тампере 1999 року наголошувалося на необхідності розвитку співробітництва з третіми країнами, зокрема й у міграційних питаннях. Тоді ж на порядку денному постало завдання забезпечення єдності зовнішньої та внутрішньої політики в цій галузі.

Відправним у питанні екстерналізації регулювання трудової міграції можна назвати 2005 рік. Такі документи, як Повідомлення Комісії про міграцію та розвиток, План Дій з легальної міграції, а також нова стратегія ЄС – «Глобальний підхід до міграції» дали черговий політичний імпульс наднаціонального підходу у сфері боротьби з нелегальною міграцією і створення зовнішнього виміру політики залучення легальних трудових іммігрантів. У грудні 2006 року Європейська рада закликала Комісію розробити конкретний інструмент екстерналізації регулювання легальної трудової імміграції, яким із 2007 року стали угоди про партнерство для мобільності (Mobility Partnerships). Угоди про партнерство для мобільності підписані Європейським Союзом з вісьма

країнами: з Молдовою (2008) та Кабо-Верде (2009), Грузією (2009), Вірменією (2011), Азербайджаном (2013), Марокко (2013) 228, Тунісом та Йорданією (2014). Першою про свою зацікавленість та готовність брати участь у партнерстві для мобільності заявила Республіка Молдова, за нею пішла Кабо-Верде, яка також представила свою кандидатуру Комісії. Відповідні угоди з цими країнами було підписано 2008 року. З Грузією угоду про партнерство було укладено в листопаді 2009 року в рамках переговорів з цією країною щодо реадмісії та спрощення візового режиму.

Під час вибору потенційних країн-партнерів для країн Євро-союзу, крім географічного балансу між Східною Європою та Африкою, досить важливою є готовність третіх країн співпрацювати та дотримуватися ряду серйозних умов, що стосуються, зокрема, реадмісії та боротьби з нелегальною імміграцією, в обмін на надання більш сприятливих умов для трудової міграції з боку ЄС їхнім громадянам. Більше того, географічний критерій не завжди відіграє значну роль у виборі країн-партнерів ЄС для укладання угод про партнерство для мобільності. Так, у випадку з КабоВерде визначальну роль відіграла зацікавленість цієї країни та її готовність співпрацювати в питаннях, пов'язаних із боротьбою з наркотиками, міжнародною злочинністю та нелегальною міграцією. Угода з Грузією була підписана в ширшому політичному контексті відносин ЄС та цієї держави після російсько-грузинського конфлікту в серпні 2008 року.

Переговори щодо укладення подібних угод можуть бути ініційовані Радою щодо рекомендації Комісії. Важливо зазначити, що тристоронній діалог між Комісією, зацікавленими державами-членами та третьою країною може вестись у рамках уже існуючих сфер співпраці з третьою країною, наприклад, у відповідних тематичних комісіях чи робочих групах, як у випадку з Грузією. Передбачається, що якщо група заінтересованих країн-членів ЄС виступить із пропозицією полегшити громадянам тієї чи іншої держави доступ на свої ринки праці, то ця пропозиція може бути розглянута і на рівні всього Європейського Союзу загалом. Водночас очевидно, що в підписанні угод про мобільність із тією чи іншою третьою державою навряд чи будуть зацікавлені одразу всі 28 країн-членів ЄС. Можна припустити, що такі країни, як Португалія, Італія, Іспанія та Франція скоріш за все виявлятимуть інтерес до регіону Середземномор'я та Африки, а країни Центральної та Східної

Європи виступатимуть за співпрацю на східному напрямку. Щодо вже підписаних угод, то найчисленнішою за кількістю учасників стала угода з Грузією та республікою Молдова. Їх підписали 16 та 15 країн-членів ЄС відповідно.

Одночасно з чинними угодами були запуснені переговори про співпрацю з Сенегалом, проте вони не увінчалися успіхом. Це було пов'язано з тим, що на момент переговорів Сенегал уже підписано ряд двосторонніх угод з окремими країнами-членами ЄС і не було дійсно зацікавленим у новому форматі партнерства. У перспективі Єврокомісія планує розглянути можливість укладання таких угод також з країнами, що межують із ЄС на сході, зокрема в рамках планованого укладання пактів про мобільність та безпеку з країнами Східного партнерства. 2015 року в рамках двосторонніх відносин ЄС – Білорусі було порушено питання про укладення угоди партнерства для мобільності, проєкт якої перебуває на стадії консультацій. Крім того, Європейський Союз очікує, що ініціатива про підписання подібних угод може також виходити від потенційної країни-партнера, для цього він має намір інформувати треті країни про таку можливість через посольства країн ЄС та представництва Єврокомісії. Політична нестабільність у країнах Північної Африки навесні 2011 року та ситуація, пов'язана з потоком іммігрантів із цих країн до ЄС, стали поштовхом до укладання угод про партнерство для мобільності з Марокко й Тунісом. Події «арабської весни» 2011 року також стали приводом для початку широкого Діалогу з міграції, мобільності та безпеки з країнами регіону Південного Середземномор'я.

Переговори та дискусію щодо угоди про партнерство для мобільності очолює Комісія. У підготовці до переговорів бере участь і країна-голова ЄС, яка поряд з Єврокомісією також координує роботу зацікавлених країн-членів ЄС. З пропозиціями щодо конкретних проєктів можуть виступити поряд з Комісією та країнами-членами такі спеціалізовані агентства ЄС, як ФРОНТЕКС та Європейський фонд освіти.

Важливо зазначити, що партнерства для мобільності мають форму політичної заяви (декларації про наміри), підписаної Комісією, країною-головою ЄС, зацікавленими країнами-членами та третьою країною, не носять юридично зобов'язального характеру і є інструментом м'якого права. Крім того, угоди відкриті для подальшого приєднання заінтересованими країнами-членами ЄС. Так, Нідерланди приєдналися

до партнерства для мобільності з Кабо-Верде через кілька місяців після підписання угоди. Це, з одного боку, робить партнерства для мобільності досить гнучким інструментом, пристосованим до інтересів сторін та поточної ситуації. Однак країни-члени ЄС, навіть відкриваючи можливості для легальної імміграції з громадян країни-партнера, у будь-який момент здатні призупинити чинність таких правил, скоротити квоти залежно від ситуації на їхньому ринку праці. Більше того, добровільний характер подібних угод виводить партнерства для мобільності за рамки традиційного принципу прийняття рішень у ЄС та робить їх результатом міжурядової співпраці. Роль Комісії по суті зведена до мінімуму, Європейський парламент та Європейський суд не відіграють жодної ролі. Це дасть змогу виділити партнерства для мобільності із загального ходу розвитку імміграційної політики ЄС.

Основний текст угод доповнюється додатком, який містить конкретні проекти з реалізації співробітництва в рамках партнерства. Найбільше проектів (64) передбачено в угоді з Молдовою, з Кабо-Верде, це – 31 проект, з Грузією – 17. Кількість проектів може зростати в міру надходження нових пропозицій та ініціатив або від Комісії, або від країн-членів ЄС, або від країни-партнера. Проекти можуть стосуватися таких сфер, як наприклад соціальний захист робочих іммігрантів, моніторинг міграційних потоків, допомога у навчанні співробітників прикордонних органів тощо. Моніторинг реалізації проектів на місцях покликаний здійснювати посольства країн-членів ЄС, які підписали угоди та представництва Європейської комісії. Більшість угод партнерств для мобільності було укладено Євросоюзом з третіми країнами в останні роки, і досі неможливо повноцінно проаналізувати результати реалізації цього інструменту практично. Однак на позитивну оцінку заслуговують проміжні результати співпраці ЄС з Молдовою та Грузією. У рамках угоди про партнерство для мобільності між ЄС та Грузією вже було завершено 13 проектів. У стадії реалізації перебувають п'ять проектів, що стосуються сприяння реадмісії між Грузією, Вірменією та Азербайджаном; сприяння іммігрантам з Грузії, що перебувають у Греції, захищено їхні права. В опублікованій Міністерством закордонних справ Молдови доповіді про реалізацію партнерства для мобільності також відзначаються успіхи співпраці. Серед позитивних досягнень зазначено, зокрема, укладання двосторонніх угод із країнами-членами ЄС у сфері забезпечення соціальних прав громадян

Молдови на території ЄС. Прогрес також спостерігався у сфері безвізового діалогу, було внесено поправки до угоди ЄС – Молдова про полегшення візового режиму. Водночас внесок цього інструменту зовнішнього виміру імміграційної політики ЄС у мобільність громадян поки що недостатньо відчутний. Так, за даними Євростату, з моменту дії угоди про партнерство для мобільності суттєво знизилася кількість виданих громадянам Молдови дозволів на проживання на території ЄС.

Щодо змісту угод про партнерство для мобільності, то, за рішенням Ради, виділяються два основні та тісно взаємопов'язані між собою аспекти: заохочення легальних каналів доступу іммігрантів з третіх країн на територію країн Євросоюзу та боротьба з нелегальною імміграцією. З одного боку, ЄС та країни-партнери зацікавлені у наданні можливостей для легальної імміграції. Проте рівень лібералізації доступу для легальної імміграції громадян країни-партнера, на яку готові піти держави ЄС, залежатиме від конкретного стану ринку праці та потреб самих цих держав. З іншого боку, країни Євросоюзу ставлять це питання у пряму залежність від готовності країни-партнера співпрацювати в боротьбі з нелегальною імміграцією, торгівлею людьми, у забезпеченні прикордонного контролю та реадмісії. Відомо, що переговори ЄС про укладення угод щодо реадмісії з третіми країнами не завжди йдуть просто, і можливо щодо цього партнерства для мобільності можуть бути певним стимулом для третіх країн. Європейський Союз готовий натомість піти на кроки у відповідь у сфері спрощення правил для легальної імміграції з держав-партнерів, але, як було сказано раніше, партнерства не мають обов'язкового характеру і аж ніяк не всі країни ЄС стають їхніми учасниками. Для Європейського Союзу партнерства для мобільності залишаються насамперед одним з інструментів боротьби з незаконною міграцією. Усвідомлюючи можливі негативні наслідки надання полегшеного доступу мігрантам на свою територію та ринок праці, Євросоюз прагне забезпечити собі максимальний захист і гарантії. Сукупна роль ЄС (Комісії та країн-членів) є явно вирішальною і дає змогу ЄС застосовувати принцип обумовленості щодо країн-партнерів, тобто надавати більш сприятливі умови для легального в'їзду громадян країни-партнера в обмін на зобов'язання останньої не тільки активно перешкоджати нелегальній імміграції та торгівлі людьми, забезпечити ефективний захист кордонів і реадмісію, а й проводити соціально-економічні реформи.

Оскільки основним предметом угод про партнерство для мобільності є тимчасова міграція, третя країна має взяти на себе зобов'язання забезпечити соціально-економічну реінтеграцію своїх громадян, які повернулися з ЄС, охоплюючи надання їм можливостей для подальшого працевлаштування на батьківщині. В обмін на виконання умов, що висувуються до третьої країни, Європейський Союз надає полегшений доступ на свою територію та ринки праці її громадянам, зокрема студентам, науковцям, молодим спеціалістам, волонтерам, надає послуги служб з працевлаштування, інформацію про вакансії та правила в'їзду на територію ЄС, а також готовий забезпечити фінансову і технічну допомогу в питаннях регулювання міграційних потоків та соціально-економічної реінтеграції мігрантів, що повернулися з ЄС. Важливим аспектом для третіх країн може стати лібералізація візової політики Євросоюзу. У рамках партнерства для мобільності Європейський Союз не вилучає можливості запровадження режиму полегшеної видачі короткострокових віз (терміном не більше ніж 90 днів) для громадян країн-партнерів, а також зниження чи скасування консульських зборів для певних груп осіб або в окремих випадках. Крім того, деякі країни-члени ЄС вже сприяють забезпеченню громадян третьої країни більш ефективною, швидкою та зручною роботою консульських установ і візових центрів у рамках партнерства для мобільності.

Варто зазначити, що Європейський Союз поряд із заохоченням трудової міграції, як і раніше, зберігає сильне прагнення суттєво мінімізувати кількість іммігрантів, що нелегально залишаються на його території. Легальна та нелегальна імміграція тісно пов'язані в партнерствах для мобільності. Це свідчить про тенденцію, яка сьогодні стає характерною для розвитку імміграційної політики ЄС загалом і про яку йдеться в «Глобальному підході до міграції». Імміграційна політика перетинається з іншими сферами політики ЄС: із зовнішньою політикою, з проблемами безпеки та економічного розвитку. Незважаючи на це, цей новий інструмент екстерналізації імміграційної політики ЄС ризикує стати лише склепінням окремих проєктів, які часто матимуть суто двосторонній характер, тобто партнерства для мобільності є своєрідною «парасолькою» для співпраці окремих країн-членів ЄС з третіми країнами в питаннях, що стосуються легальної імміграції. Крім того, те, що легальна імміграція залишається, як і раніше, надто чутливою сферою для національних держав, пояснює добровільний характер угод партнерств для мобільності. Країни-члени ЄС не готові брати на

себе зобов'язання. Ймовірно, національні держави й надалі намагатимуться максимально зберегти цей інструмент під своїм контролем. В основі їхнього інтересу є боротьба з нелегальною імміграцією, обмеження імміграційних потоків загалом та двосторонні відносини з країною-партнером. На сьогодні легальній імміграції приділяється набагато менше уваги. Кількість проєктів, які надають громадянам країн-партнерів більше можливостей для легального доступу на територію ЄС, порівняно мало. З усіх проєктів, укладених із Молдовою, лише сім присвячено легальній трудовій імміграції. Партнерства для мобільності покликані дотримуватися інтересів обох сторін, але за фактом ці угоди виявляються вигіднішими насамперед для країн Європейського Союзу. Це проявляється в асиметрії відносин, коли треті країни-учасниці партнерств є об'єктами політики ЄС, а не партнерів, які беруть участь у її розробці. Вважають, що країни ЄС, якщо й готові йти на поступки, лише задля забезпечення власної безпеки та більш ефективної боротьби з нелегальними потоками іммігрантів.

Європейський Союз активно прагне заохочувати такий напрям, як кругова міграція. Стокгольмська програма поставила розвиток цього підходу як одну з цілей Європейського Союзу на найближчі роки. Загальне визначення поняття кругової міграції вперше з'явилося в повідомленні Комісії 2005 року про міграцію та розвиток. У документі Комісії кругова міграція окреслюється «одна з форм міграції, управління якої допускає певний ступінь легальних пересувань осіб між двома країнами у напрямку туди й назад». Практично кругова міграція є ротацією робочої сили, тобто передбачає полегшене пересування осіб між двома країнами, метою якого є тимчасове працевлаштування. Основним є саме забезпечення кругового характеру міграції, тобто повернення мігрантів у країну походження з правом повторного в'їзду на територію ЄС, що, на думку Комісії, сприятиме розвитку економіки країни походження мігранта.

Після Комісії у грудні 2006 року Європейська рада визначила кругову міграцію як один із провідних принципів у розвитку спільної політики ЄС у сфері легальної імміграції. Європейська рада також звернулася до Комісії з проханням підготувати ряд пропозицій щодо регулювання легальної імміграції та водночас зробити акцент на засобах полегшення процесу кругової міграції для створення збалансованих партнерських відносин з третіми країнами. Очевидно, що країни-члени

ЄС надто зацікавлені в розвитку саме цього напрямку, який здатний забезпечити тимчасовий характер перебування іммігрантів на території країни, що приймає.

У доповіді 2009 року «Кругова міграція та партнерства для мобільності», підготовленій на запит Європейського парламенту, експерти зазначають, що іншим ключовим чинником для повернення мігрантів є можливість переведення пенсій та пенсійних пільг до країни їхнього походження після перебування та роботи в ЄС. Справа в тому, що більшість країн-членів ЄС зазвичай вимагають, щоб навіть тимчасові мігранти здійснювали податкові внески до системи соціального страхування в період свого перебування та роботи на їх території. Проблема полягає в тому, що після повернення на батьківщину робітники-мігранти не можуть скористатися соціальними накопиченнями, зробленими в країні, що приймає, оскільки існує заборона на їх переведення з країни в країну. Робітники, які не можуть перерахувати пенсійні накопичення в країну походження, втрачають будь-яку можливість претендувати на відшкодування пенсійних внесків, зроблених у країні, що приймає. Це зі свого боку робить їх повернення в країну походження менш привабливим, особливо якщо вони жили і працювали в одній із країн ЄС упродовж кількох років. У повідомленні про міграцію та розвиток Єврокомісія наголосила на необхідності забезпечити перерахування пенсій для мігрантів, які повертаються до країни походження. Комісія стверджує, що країни-члени повинні забезпечити, щоб після повернення в країну походження мігрантам було сплачено їхні внески до системи соціального страхування країни-члена ЄС, що приймає, або у формі пенсії, або у формі одноразової грошової виплати.

Для розвитку кругової міграції на додачу до ініціатив Європейського Союзу загалом передбачається укладання двосторонніх угод між окремими країнами-членами ЄС та третіми державами, що сприятиме більш ефективному співробітництву, оскільки тоді зачіпаються конкретні інтереси та ситуації на ринках праці обох сторін. У рамках двосторонніх відносин можливе встановлення контактів та прямої співпраці національних служб зайнятості та агенцій з працевлаштування, а також подолання проблеми з пенсійними відрахуваннями. Так, Індія вже пішла засобом щодо укладання двосторонніх угод про соціальне страхування з рядом країн ЄС, завдяки яким іммігранти з цієї країни, які прибувають за короткостроковим трудовим договором, звільняються від необхідності сплати внесків до системи соціального страхування

країни, що приймає, або їм гарантується перерахування пенсії в разі їх вибуття. Першу двосторонню угоду Індія уклала 2006 року з Бельгією і згодом також з Нідерландами та Німеччиною. Відповідно до угоди з Німеччиною, громадяни Індії, які працюють за робочою візою на її території не більше п'яти років (60 місяців), звільняються від зобов'язання робити внески до німецької системи соціального страхування.

Як стимули повернення для іммігрантів може також бути надання привілейованого статусу та спрощеної процедури повторного отримання трудової візи. Мігранти зазвичай неохоче повертаються на батьківщину, якщо вони не мають гарантій, що вони в майбутньому зможуть знову прибути до країни, що приймає. Отже, міграційні режими країн, що приймають, які надають можливість багаторазового в'їзду в рамках, наприклад, тимчасового доступу на ринок робочої сили на відновлюваній основі або пільгового повторного в'їзду для власників дозволу на роботу, можуть відіграти істотну роль у стимулюванні кругової міграції. Європейська комісія виступила з пропозицією про те, щоб іноземні робітники, які вже працювали за тимчасовими схемами працевлаштування, у разі закінчення терміну їхнього трудового договору могли б отримати перевагу для наступного тимчасового працевлаштування на території ЄС.

Інша пропозиція Комісії стосується того, що країни-члени можуть дозволити фінансовим інститутам відкривати спеціальні ощадні рахунки в країні, що приймає, якими мігранти можуть скористатися під час повторного прибуття. Вигода від відкриття таких рахунків може бути максимізована внаслідок надання сприятливого режиму оподаткування, субсидування відсоткових ставок та додаткової виплати іммігранту під час повернення. Однак ці пропозиції Комісії зазнають серйозної критики з боку національних держав.

У повідомленні «Кругова міграція та партнерства для мобільності» також розглядається варіант заохочення набуття подвійного громадянства, оскільки це може спростити довгострокове кругове пересування мігрантів, даючи змогу їм зберігати міцну особисту та політичну відданість обом країнам: країні походження й країні перебування. У рамках Європейського Союзу володіння подвійним громадянством двох чи більше країн-членів ЄС для більшості держав ЄС стало досить звичною та поширеною практикою. Подвійне громадянство може бути одним із кроків на шляху розвитку ще тіснішої інтеграції до

ЄС та іноді навіть заохочується як важливий елемент, що веде до зміцнення загальної європейської ідентичності. Однак інша ситуація складається, якщо йдеться про громадян третіх країн. У таких випадках для багатьох країн Євросоюзу, які приймають іммігрантів, надання громадянства іммігрантам є надто спірним і серйозним питанням, оскільки це безпосередньо порушує питання національної ідентичності та суверенітету.

У документі, ухваленому на неформальній зустрічі міністрів внутрішніх справ шести найбільших країн ЄС (Великої Британії, Франції, Німеччини, Іспанії, Італії та Польщі), висловлювалася активна підтримка більш тісної співпраці між країнами-членами ЄС як у сфері боротьби з нелегальною імміграцією, так і в питаннях регулювання легальної імміграції, зокрема як заохочення кругової міграції.

Поряд із перевагами, а саме з заповненням ринку праці країн-членів ЄС фахівцями з третіх країн, кругова міграція за неефективного управління може не виправдати себе. Основною стурбованістю країн ЄС є те, що кругова міграція може перетворитися на постійну. Досі не відомо, наскільки ефективними виявляться заходи, запропоновані Європейською комісією для забезпечення того, щоб мігранти не залишалися нелегально на території Євросоюзу після закінчення їхніх трудових договорів та віз. Як гарантія повернення пропонується введення, наприклад, письмового зобов'язання про повернення з боку іммігранта. Обговорюється також і питання про грошову страхову заставу, яка сплачується роботодавцем або самим іммігрантом за фактом імміграції. Ця застава буде конфіскована державою, що приймає, у разі, якщо іммігрант не виїхав з її території до закінчення терміну дії його візи.

Однією з цілей Стокгольмської програми розвитку ПСБП був подальший розвиток партнерства для мобільності як основний стратегічний інструмент для співпраці з третіми країнами в питаннях регулювання імміграції. Європейська комісія виступила з рекомендацією щодо подальшого укладання угод про мобільність з третіми країнами. Однак можна виділити кілька суттєвих моментів, які, на нашу думку, обмежують роль партнерства для мобільності як ефективного інструменту регулювання легальної імміграції до ЄС.

Як нами зазначалося, партнерства для мобільності є прикладом міждержавного підходу. Спочатку ідея створення такого інструменту виникла в Директораті з питань свободи, безпеки та правосуддя Європейської комісії. Проте сама Комісія досить обмежена у своїх функціях. Вона виступає від імені ЄС на переговорах з третьою країною,

веде моніторинг за реалізацією окремих проєктів, але водночас не може відігравати вирішальної ролі у прийнятті тих чи інших проєктів, оскільки основою партнерств для мобільності є двосторонні угоди окремих країн-членів та третіх держав.

Основною метою партнерства для мобільності було заявлено розвиток кругової міграції. Проте аналіз чинних угод дає підстави зробити висновок про те, що акцент змістився на такі заходи, як забезпечення охорони кордонів та протидія нелегальній імміграції. Проєкт угоди, що обговорювався 2008 року між ЄС та Молдовою, вже містив набагато менше положень, присвячених активному сприянню круговій міграції, як це було в більш ранній версії. Це пояснюється, зокрема, й тим, що Молдова не була зацікавлена в розвитку кругової міграції, яка послужила б стимулом до відтоку робочої сили з країни, тоді як вже третина працездатних громадян Молдови працює за кордоном. З боку Європейського Союзу з 15 країн ЄС, які беруть участь у партнерстві з Молдовою, зацікавленість у створенні спеціальних схем зі сприяння круговій міграції виявило лише кілька з них: Люксембург, Болгарія, Португалія та Італія (регіон Венеція). Проєкт угоди з Грузією спочатку взагалі не містив положень, присвячених круговій міграції, лише згодом до нього увійшли двосторонні проєкти з кругової міграції, запропоновані Німеччиною та Нідерландами.

Для країн-партнерів, які вже підписали з ЄС угоди, пріоритетом також, на нашу думку, не є кругова міграція. Стимулом до створення партнерств для мобільності є ширший політичний контекст відносин третіх країн із Євросоюзом. Для Молдови основним стимулом стало бажання політичного зближення та економічної інтеграції з Європейським Союзом у рамках початку переговорів про асоціацію. Партнерство для мобільності з Грузією стало одним з елементів ширшої співпраці з ЄС у сфері внутрішніх справ та юстиції після позачергового саміту ЄС 2008 року у зв'язку з грузино-осетинським конфліктом.

Як заявляє Єврокомісія, взаємовигідним аспектом партнерства для третіх країн може стати боротьба з «витіканням умів», яка також оголошена однією з основних цілей співпраці. За взаємною згодою сторін може бути передбачено обмеження полегшеного доступу до ЄС для іммігрантів працівників тих секторів економіки, в яких спостерігається різка нестача робочої сили в країні-партнері. Це стало одним із пріоритетів партнерства для Республіки Молдова. Економіка цієї країни страждає від сильного відтоку робочої сили, і Молдова надто зацікавлена

поверненням своїх емігрантів на батьківщину. Однак заявлена Європейським Союзом мета боротися з «витіканням умів» із третіх країн досить суперечлива. Зазвичай, повернення мігрантів на батьківщину сприяло б суттєвому позитивному внеску у вигляді знань та навичок, набутих мігрантами за час їхнього перебування та роботи в ЄС, у розвиток економіки країн їхнього походження. Водночас країни Євросоюзу прагнуть залучення висококваліфікованих мігрантів, і загалом очевидно, що, створюючи полегшені умови доступу таких фахівців із третіх країн на свою територію, ЄС, можливо, лише посилює їхні стимули покинути свою країну. Висококваліфіковані іммігранти, які залучаються на більш вигідних умовах та за оплатою праці, ніж на батьківщині, а також користуючись спрощеною процедурою отримання повторних віз, можуть згодом претендувати на постійне право проживання в ЄС. А це, навпаки, лише сприятиме відтоку висококласних фахівців з третіх країн, завдаючи розвитку їхньої економіки суттєвих збитків.

Загалом зовнішній вимір імміграційної політики, на нашу думку, відображає загальне небажання країн-членів відмовлятися від міжурядового підходу у вирішенні питань, пов'язаних з легальною імміграцією. Окремі двосторонні проєкти, об'єднані в партнерства для мобільності, мають фрагментарний характер. Це також послаблює вплив партнерства як інструменту Глобального підходу ЄС до міграції.

РОЗДІЛ 3

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

3.1. Сучасні проблеми правового регулювання міграційної політики ЄС

Сьогодні міграційна політика ЄС багато в чому визначається двома тенденціями демографічного характеру: старінням населення, що продовжується, і збільшенням зовнішніх міграційних потоків. У межах забезпечення колективної безпеки ЄС проблема зовнішньої міграції набуває особливого значення в ситуаціях, коли мігранти не інтегровані до спільноти, відрізняються девіантною поведінкою і, як наслідок, є тягарем для національних систем охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Як зазначалося вище, наднаціональні органи та інститути ЄС мають досить обмежену компетенцію у сфері загальної міграційної політики. Однак наявність таких інструментів, як «метод відкритої координації» в умовах м'якого права, формування політичних стратегій, дає змогу ЄС проводити злагоджену скоординовану політику в галузі регулювання міграції, насамперед з метою колективної безпеки.

Сучасний Європейський порядок денний найбільш повно відповідає проблемі та доповнює програму, розроблену Європейською комісією «Стокгольм-2010», використовуючи визначення чотирьох основних галузей, що потребують негайних дій [2]: 1) скорочення стимулів для нелегальної міграції; 2) розробка єдиного механізму надання притулку; 3) забезпечення основних прав і свобод людини; 4) забезпечення безпеки зовнішніх кордонів.

Правове регулювання легальних міграційних потоків зачіпає не лише питання щодо умов в'їзду та перебування в країні-члені ЄС, що приймає, але також і відповідні питання щодо інтеграції легальних мігрантів у співтовариства, що приймають.

Ще на Саміті в Тампері країни-члени дійшли спільного консенсусу щодо потреби в забезпеченні рівного дотримання та захисту прав мігрантів. Здебільшого досягнення такої мети можливе лише на наднаціональному рівні. Отже, перед Європейським Союзом постають такі

питання: який правовий статус мають легальні мігранти, чи необхідна гармонізація прав мігрантів на наднаціональному рівні? Чи допоможе наділення мігрантів соціально-економічними правами інтеграції останніх у товариства, що приймають? Зазначимо, що на регіональному (європейському) рівні недостатньо правових інструментів, які могли б бути нормативно-правовою базою для забезпечення рівного відношення та дотримання прав легальних мігрантів на території ЄС. Міжнародною організацією праці були прийняті такі основні документи, як Конвенція 97 про працівників-мігрантів та Конвенція 143 про зловживання у сфері міграції та забезпечення працівникам-мігрантам рівності можливостей і звернення. Ці конвенції ратифікували менше ніж 30 % держав країн-членів. На універсальному рівні було прийнято Конвенцію ООН про захист прав трудящих-мігрантів та членів їх сімей, цей акт не був ратифікований жодною з країн-членів Європейського Союзу. Продовжує діяти Європейська конвенція 1977 р. про правовий статус трудящих-мігрантів, проте положення цієї конвенції поширюються лише на громадян країн-учасниць. У положеннях первинного права ЄС немає прямого посилання на регулювання інтеграції мігрантів. Проте правовий аналіз деяких положень ДЄС дає змогу зробити висновок, що галузь інтеграції підпадає під сферу дії статті. Відповідно до ст. 13 ДЄС «Рада має право вживати заходів щодо боротьби з дискримінацією щодо статі, раси, релігії, сексуальної орієнтації». Відповідно до ст. 79.4 «Європейський Парламент спільно з Радою ЄС у рамках звичайної законодавчої процедури заохочують дії країн-членів щодо інтеграції громадян третіх держав, які проживають на території ЄС на законних підставах, за винятком гармонізації права у цій сфері».

Потрібно пригадати, що дотримання принципу субсидіарності під час регулювання питань у сфері інтеграції легальних мігрантів можливе завдяки використанню відкритого методу координації. ОМК передбачає рамкові домовленості країн-членів ЄС у певних сферах. Так, визначаються загальні цілі та завдання із зазначенням термінів виконання, розробляються кількісні та якісні індикатори для оцінки ступеня реалізації домовленостей, проводиться оцінка ступеня зближення національних політик та моніторинг.

29 січня 2020 року Європейською комісією було випущено нову програму, в рамках якої було заявлено ініціативу прийняття нового Пакту про Міграцію та Притулок. Пакт містить положення щодо

правового регулювання у сфері міграції, притулку, інтеграції, а також відносин ЄС з третіми державами [54].

Як підкреслюється в Пакті про Міграцію та Притулок, успішна політика інтеграції легальних мігрантів є невід’ємною частиною ефективної політики у сфері регулювання міграційних потоків. Це також є важливим для національних економік країн-членів та посилення згуртованості Європейського Союзу. У новому Плані дій на 2021–2027 рр. знайшли своє відображення такі елементи, як адресна та індивідуальна підтримка легальним мігрантам, які в силу специфічних причин, таких як релігія або стать, можуть стикатися з різними проблемами на території держави, що приймає. Наголошується, що успішна інтеграція легальних мігрантів залежить як від своєчасних дій, так і від довгострокових зобов’язань країн-членів у цій галузі [18].

Незважаючи на прерогативу країн-членів ЄС розробляти та реалізовувати соціальну політику, інститути ЄС відіграють ключову роль у підтримці країн-членів за допомогою розробки та фінансування керівних дій і розвитку відповідних партнерських відносин із третіми державами. Основні дії ЄС відповідно до згаданого Плану дій виділяють у такі елементи:

інклюзивна освіта, з акцентом на швидшому визнанні кваліфікацій та вивчення національних мов країн-членів ЄС за фінансової підтримки відповідних фондів ЄС;

поліпшення можливостей працевлаштування та визнання професійних навичок легальних мігрантів.

Також План дій передбачає виділення додаткового фінансування для медичного забезпечення легальних мігрантів, посилення ролі обміну досвідом компетентних органів країн-членів ЄС у цій галузі. Ініціатива доступного житла для легальних мігрантів фінансуватиметься залученням Європейського фонду регіонального розвитку, Фонду притулку та міграції. План дій 2021–2027 рр. заснований на позитивних результатах Плану дій 2016. Європейською комісією також особливо наголошувалося на важливості посилення координації між різними суб’єктами, які беруть участь у реалізації інтеграційної політики: некомерційних організацій, компетентних державних органів країн-членів, представників громадянського суспільства. Зокрема, така координація забезпечувалася завдяки Європейській міграційній мережі, яка забезпечує обмін

досвідом між державами-членами ЄС. Європейська міграційна мережа (далі – ЄММ) (European Migration Network) була створена 2008 року рішенням Ради ЄС 2008/381/ЄС з подальшим закріпленням у Регламенті № 516/214. У рамках ЄММ засновані національні контактні пункти, які створюються при урядах відповідних країн-членів ЄС, також як спостерігачі беруть участь Грузія, Норвегія та Молдова. Європейська комісія бере участь у роботі ЄММ як координувальний орган. Зазначимо, що ці пункти створені в усіх державах-членах ЄС, крім Данії. ЄММ фінансується Фондом Притулок, Міграція та Інтеграція. Також звернемо увагу, що Фонд Притулок, Міграція та Інтеграція мав загальний бюджет у 3 млрд євро на шестирічний термін, Фонд був утворений злиттям Європейського інтеграційного фонду, Європейського фонду у справах біженців, Європейського фонду повернення (до країн приналежності). Фінансові кошти Фонду розподіляються відповідно до принципу ЄС у сфері інтеграції легальних мігрантів: концепції розподілу компетенцій та взаємодії суб'єктів різного рівня на наднаціональному, національному та регіональному рівнях. Як зазначають науковці, управління, зосереджене на різних рівнях, дає змогу дотримуватися принципу субсидіарності і навіть уникнути можливого конфлікту інтересів. Отже, сфера інтеграції легальних мігрантів у Європейському Союзі може бути прикладом ефективного управління цією сферою завдяки доповнювальній ролі інститутів ЄС та використання норм «м'якого права», а також координувальних інструментів.

Відсутність імперативних норм на наднаціональному рівні дає можливість державам-членам проводити найбільш ефективну політику для них політику інтеграції легальних мігрантів у товариства, що приймають. Водночас недостатній рівень регулювання процесів інтеграції на рівні ЄС призводить до неоднорідності дотримання та гарантії основних прав і свобод громадян третіх держав, що може мати негативні прояви у вигляді дискримінації, порушення соціально-економічних прав.

Як основні елементи ефективної інтеграції можна назвати такі елементи, як натуралізація і зайнятість. Натуралізація є поширеним способом для інтеграції мігрантів у суспільство, що приймає, оскільки цей процес пов'язаний з можливостями отримання політичних, економічних і соціальних переваг. Процес натуралізації врегульовано нормами внутрішнього права країн-членів ЄС. Однак на наднаціональному рівні регулювання неодноразово наголошувалося, що залучення легальних мігрантів та їхня інтеграція мають важливе значення для

подальших процесів інтеграції. Існує думка, що в рамках національних правових систем механізм регулювання міграційних потоків ефективніший, ніж на наднаціональному рівні. Це може бути зумовлено тим, що підстави прийняття до громадянства та міграційна політика загалом завжди визначаються на національному рівні.

Зайнятість є найважливішим чинником забезпечення інтеграції мігрантів у суспільство. Цьому сприяє встановлення міцних зв'язків між мігрантом та іншими суб'єктами правовідносин, охоплюючи вивчення національної мови, соціально-культурних особливостей держави, що приймає. Хоча ринок праці загалом контролюється на національному рівні, ЄС задає загальну політику регулювання цієї галузі, приймаючи стандарти у сфері праці та соціального забезпечення, надаючи високий рівень реалізації прав і свобод людини на території всіх країн-членів.

Мігранти з високим потенціалом «людського капіталу» можуть бути легко включені на ринок праці та здатні уникнути безробіття: наприклад, зі знанням мови, актуальними навичками, контактами та іншими значущими якостями соціальної асиміляції. В Австрії, Німеччині та Великій Британії рівень безробіття серед мігрантів нижчий, ніж серед корінного населення. Зі свого боку Швеція та Нідерланди мають найнижчий рівень участі мігрантів на ринку праці. Безсумнівно, інститут громадянства розглядається як інструмент «найвищої» інтеграції мігрантів у суспільство.

Інтеграція мігрантів означає їх включення як активних суб'єктів у існуючу систему цивільних, комерційних, трудових, адміністративних, інших правовідносин. Різні програми інтеграції, які країни ЄС створили для економічної інтеграції мігрантів, мають великий вплив на її результати. Скандинавські країни, як-от Швеція та Данія, розробили великі державні програми інтеграції: надання житла та допомога в забезпеченні зайнятості є двома основними засадами у їх міграційній політиці.

Щодо отримання посвідки на проживання (або статусу резидента), критерії його отримання або втрати можуть змінюватись від країни до країни. Деякі соціальні та політичні права можуть бути отримані лише за наявності постійної посвідки на проживання (5 років і більше) або після отримання самого громадянства.

Загалом інтеграція мігрантів є складною та багатоплановою конструкцією, що зачіпає комплекс відносин в економічній, медичній, освітній, соціальній, науковій та інших сферах. Як напрями підвищення рівня інтеграції мігрантів, потрібно позначити такі:

- економічна та соціальна інтеграція у суспільстві, що приймає;
- забезпечення мігрантам доступу до медичних послуг;
- забезпечення доступу дітей мігрантів до систем освіти;
- полегшення доступу мігрантів до ринку праці та забезпечення зайнятості, пропорційної їх кваліфікації;
- розробка політики, що дає можливість сім'ям іммігрувати разом та/або прискорити процес возз'єднання сім'ї.

2020 рік ознаменувався пандемією COVID-19 та наслідками відповідної епідеміологічної ситуації світового масштабу.

Мігранти відіграють одну з ключових ролей в економіці, особливо в таких сферах, як будівництво, робота на громадських просторах (ремонт доріг, обслуговування комунальних мереж), робота в лікувально-профілактичних закладах. Низькокваліфіковані мігранти або мігранти, задіяні на некваліфікованій роботі, є саме тією категорією суспільства, яка найбільше за інших схильна до соціальних ризиків. Цьому сприяє низька заробітна плата, найгірші умови життя порівняно з іншими категоріями працівників. Проте найуразливішою групою трудящих-мігрантів є саме «нерегулярні» мігранти та сезонні робітники.

Враховуючи особливості національних систем соціального забезпечення та охорони здоров'я в державах-членах Європейського Союзу, багато мігрантів не підпадають під сферу дії соціального та медичного страхування. Якщо мігрант перебуває в так званій сірій зоні і декларування отриманого доходу не проводилося, така особа не отримувала допомоги з безробіття та інших соціальних виплат у періоди загального карантину. Соціальна незахищеність мігрантів веде до маргіналізації таких осіб, що, зрештою, негативно відбивається на національних економіках та умовах забезпечення безпеки країн-членів ЄС.

Здійснення плану дій та заходів ЄС щодо інтеграції мігрантів вже дало результати з багатьох напрямів діяльності. Наприклад, Європейська комісія виступила з конкретними ініціативами, спрямованими на сприяння інтеграції ринку праці за участю роботодавців, а також економічних та соціальних партнерів. Зокрема, у травні 2017 р. Комісія виступила з ініціативою «роботодавці за інтеграцію», спрямованою на сприяння інтеграції громадян третіх країн на ринку праці.

Крім того, розширюється підтримка місцевих та регіональних органів влади, зокрема в рамках партнерства та міського порядку денного з питань інтеграції мігрантів та біженців. Особливу роль у цьому відіграє надання додаткової фінансової підтримки для подальших конкретних дій країн-членів. Європейська комісія також приступила до роботи над інструментом профілювання кваліфікацій для надання підтримки державам-членам у ранньому профілюванні навичок та кваліфікацій осіб, які не є громадянами ЄС, що допомагає виявляти конкретні потреби окремих осіб в інтеграції на ринку праці та спрощувати процес підбору претендентів.

Очевидно, що інтеграція відіграє велику роль у забезпеченні соціальної згуртованості суспільства в державах-членах, а також у зростанні економічних показників. У зв'язку з цим усунення нинішнього розриву в зайнятості між громадянами третіх країн та громадянами ЄС сприяло б сталому розвитку національних економік країн-членів. Саме тому Європейська комісія закликає країни-члени продовжувати інвестувати в політику інтеграції, орієнтовану на всіх мігрантів, які перебувають легально.

Так, усі ініціативи ЄС щодо інтеграції легальних мігрантів мають більш диспозитивний характер. Країни-члени продовжують розробку та реалізацію політики щодо інтеграції громадян третіх держав, використовуючи найбільш прийнятні для них правові інструменти та механізми. Однак Європейський Союз за допомогою своїх інструментів продовжує впливати на сферу інтеграції, серед них згадані національні контактні пункти, Фонд «Притулок, Міграція, Інтеграція» та інші.

Необхідність удосконалення міграційної політики була неодноразово підкреслена Європейською комісією та у її повідомленні про зміцнення правових шляхів до Європи як невід'ємної частини збалансованої та всеосяжної міграційної політики, а також у її останній доповіді про хід здійснення Європейського порядку денного в галузі міграції. Крім того, в останні роки значно зростає потреба у співробітництві ЄС з іншими країнами в галузі управління міграційними потоками, що ставить міграцію на ключове місце та на порядок денний міжнародно-правових відносин ЄС з третіми країнами.

Глобальна імміграція та міграційна мобільність вже є і залишатимуться невід'ємними рисами XXI століття. У цьому контексті відображається відданість ЄС концепції досягнення справедливої та збалансованої міграційної політики, яка ґрунтується на спільних цінностях прав та свобод людини.

Чинна нині ЄС нормативно-правова база у сфері міграції зосереджена на «секторальних» директивах, які охоплюють регулювання відносин з різними категоріями громадян третіх країн і визначальними етапами міграційного процесу. Водночас ці директиви обмежені сферою дії та недопущенням гармонізації національних правових систем.

Починаючи з 2003 р., ЄС розробив широкий спектр інструментів для створення спільної правової та організаційної основи для управління легальною міграцією, як прерогативою країн-членів, як і раніше, залишається визначення кількості трудових мігрантів-громадян третіх країн, що їх приймають. Водночас наявність ефективного механізму правового регулювання трудової міграції дасть змогу не лише знизити рівень нелегальної міграції, а й залучити більшу кількість кваліфікованих мігрантів. У міру того, як світова економіка, а разом з нею і трудові відносини зазнають змін, стає важливим розробка спільної політики ЄС у сфері регулювання міграції. Наприклад, розвиток системи інтернет-платформ призвело до того, що з'явилася зовсім нова категорія осіб, які працюють виключно в інтернеті. За внутрішнім законодавством країн-членів ЄС, такі особи не підпадали під жодну категорію працівників. Зрештою, перебування таких осіб у сірій зоні права призвело до того, що соціально-трудова права інтернет-працівників не забезпечувалися. У зв'язку з цим було розроблено Директиву 2019/1152 про прозорі та передбачувані умови праці, яка забезпечує та гарантує мінімальний рівень соціальних і трудових прав інтернет-працівників.

Також Європейською комісією було внесено пропозицію щодо створення Європейського органу з трудових відносин. Передбачається, що цей орган охоплюватиме ряд існуючих інструментів та структур, пов'язаних з транскордонною мобільністю, як-от EURES (Європейський портал мобільності робочих місць), Європейську координацію у сфері соціального забезпечення та Європейську мережу медичного страхування. За сферою дії за колом осіб діяльність Європейського органу з трудових відносин застосовуватиметься до іноземних громадян, які легально проживають у ЄС.

Європейською комісією та Радою ЄС було обрано комплексний підхід щодо питання міграції до ЄС. Наприклад, так звана регулярна міграція, за якої громадянин / резидент третіх країн перебуває в ЄС на легальній основі, має безліч позитивних аспектів для розвитку національних економік країн-членів ЄС.

Під час сприйняття нових політичних програм та правових регуляторів завжди важливо зіставляти можливості та перспективи з проблемами, якими супроводжуються міграційні процеси. Саме усвідомлення того, що імміграція є динамічним, багатограним та складним процесом, спонукало ЄС шукати нові способи вирішення цієї проблеми.

Комплексний підхід означає насамперед, що дії країн-членів не можна розглядати ізольовано. Такий підхід означає вибудовування системи, що передбачає взаємодію всіх суб'єктів на різних рівнях, що спирається на єдину правову основу. Співпраця у сфері міграції є ключовою для розвитку інтеграції в рамках ЄС. Це, мабуть, основний урок, зроблений з міграційної кризи 2015–2020 рр., постулат якої ґрунтується на вимозі: лише спільними зусиллями країни-члени ЄС можуть вирішити сучасні проблеми міграції.

Створення правових механізмів регулювання міграції є важливим елементом зміцнення співробітництва ЄС із третіми країнами та реалізації скоординованого, цілісного та структурованого підходу до міграції. Більш тісна та цілеспрямована співпраця у сфері легальної міграції з країнами власності та країнами транзиту мігрантів сприятиме:

- скороченню масштабів нерегулярної міграції наданням безпечних та законних альтернатив особам, які бажають мігрувати;
- подоланню прогалин у деяких секторах ринків праці країн-членів, що стане стимулом для сприяння співпраці з таких питань, як запобігання нерегулярній міграції, реадмісія та повернення нерегулярних мігрантів.

У цьому контексті в останні кілька років ЄС активно просуває концепцію ідеї зовнішньої політики у сфері міграції. Це, зокрема, стосується африканських країн, але не обмежується ними: спочатку в контексті «Joint Valletta Action Plan», а останнім часом – способом координації у процесі розробки державами-членами експериментальних проєктів з окремими африканськими країнами, а також засобом щодо сприяння легальним мігрантам у питаннях працевлаштування чи стажування за фінансової підтримки ЄС.

Поліпшення правового регулювання в міграційній сфері може бути досягнуто лише в тому разі, якщо ЄС та країни-члени також активізують зусилля щодо інтеграції іноземних громадян, які перебувають на законних підставах у ЄС, із залученням усіх відповідних рівнів уряду та громадянського суспільства.

Щодо останніх подій потрібно також показати вихід Великої Британії зі складу Європейського Союзу. Велика Британія вийшла із зони внутрішнього ринку ЄС 31 грудня 2020 року. Це означає, що всі акти первинного та вторинного права ЄС щодо Сполученого Королівства перестали мати обов'язкову юридичну силу. Проте Велику Британію та ЄС пов'язували тривалі історично сформовані економічні, політичні та правові відносини. Власне, вся правова система Великої Британії пронизана елементами наднаціонального права, починаючи правовими регуляторами у сфері договорів постачання товарів, закінчуючи багаторівневими правовими механізмами трансферу пенсій. До того ж значна кількість громадян Великобританії мешкає на території інших країн-членів ЄС і навпаки. Насамперед саме відносини подальшої координації систем соціального забезпечення викликали більшість питань, оскільки вони безпосередньо пов'язані з гарантіями та забезпеченням прав людини. Зрештою, правовий статус громадян ЄС, які вже проживають у Великій Британії, не зміниться. Такі особи не піддаватимуться дії нових нормативно-правових актів, що регулюють отримання дозволу на роботу нового зразка. Щодо громадян Великої Британії, які постійно проживають на території країн-членів ЄС, то правові відносини в цій галузі вирішуватимуться та регулюватимуться національними правовими системами. Наприклад, у Бельгії громадяни Великої Британії повинні будуть змінити своє посвідчення особи у префектурі регіону проживання на спеціальну карту категорії М, розробленої спеціально для цієї категорії осіб.

У межах виходу зі складу ЄС урядом Великої Британії було розроблено два основоположні акти, що заміняли нормативно-правові акти первинного і вторинного права ЄС, що діяли раніше: Білль про міграцію та Білль про агрокультуру. Тобто з 1 січня 2021 року громадяни Європейського Союзу мають такий самий правовий статус, як і громадяни третіх країн. Це означає, що з 1 січня 2021 року припинив дію принцип свободи пересування осіб, товарів, послуг і капіталів. Громадяни ЄС нарівні з іншими громадянами третіх держав подають заяву на отримання дозволу на роботу. Що ж до окремих категорій працівників, їм розробляється спеціальний прискорений режим отримання дозволу працювати. Під такі категорії працівників підпадають вчені, академіки, інвестори, підприємці та працівники охорони здоров'я.

З початку 2021 року щодо трудящих-мігрантів з інших держав діє так звана «бальна система». Для отримання дозволу на роботу та статусу резидента заявнику необхідно набрати сімдесят балів: сорок балів – за наявності трудового договору, підписаного офіційним роботодавцем, десять балів – за володіння англійською мовою, ще двадцять балів нараховуються, якщо загальна річна заробітна плата становитиме 25 600 фунтів стерлінгів, ще десять балів буде нараховано за наявність докторського ступеня, двадцять балів, якщо є докторський ступінь у галузі природничих наук. Незважаючи на те, що положення Білля про міграцію передбачають подання заяви онлайн, однак багатьом заявникам потрібно буде пройти процедуру співбесіди у візовому центрі / консульській установі Великої Британії на території країни належності. Витрати заявника становитимуть від 610 до 1 408 фунтів стерлінгів. До того ж заявнику потрібно надати чинну медичну страховку. Враховуючи, що Велика Британія традиційно була державою з досить великим відсотком легальних мігрантів із країн-членів ЄС, які працювали як у секторі охорони здоров'я, так і в агропромисловому комплексі, видається, що з прийняттям цього Білля про міграцію кількість мігрантів значно зменшиться, оскільки правовий статус не всіх заявників відповідатиме встановленим критеріям.

3.2. Правові механізми подолання міграційної кризи в ЄС

Міграційна криза 2015–2020 років характеризувалась великими міграційними напливами до країн ЄС через Середземне море. Незважаючи на те, що раніше 2019 року Європейська комісія заявила про закінчення кризи, нелегальні мігранти продовжують перебувати на території ЄС. Верховний уповноважений ООН у справах біженців заявив, що серед усіх біженців більшість становлять три національності: афганці, сирійці, іракці. Більше половини серед біженців – чоловіки віком від вісімнадцяти років. Так, за даними Євростату, на період 2015–2017 рр. країни-члени отримували близько 1 200 000 заяв на отримання статусу біженця щорічно. Відповідно до Шенгенського кодексу країна прапора морського судна несе весь фінансовий тягар з транспортування, адміністративних процедур, зокрема за процедурою висилки та доставки біженців назад у країну походження. З урахуванням кризової ситуації ці заходи виявилися неефективними й були суттєвим

фінансовим тягарем для країн-членів, що приймають. У зв'язку з цим ЄС у рамках партнерських угод було розроблено ряд договірних нормативно-правових актів. Насамперед потрібно зазначити про Угоду з Туреччиною, відповідно до якої ЄС надсилав до Туреччини одного нелегального мігранта із Сирії в обмін на одного сирійського біженця, який отримав такий статус на території Туреччини. Також у ході Саміту ЄС у Валетті (Мальта) було вирішено виплачувати 3 млрд євро кожні два роки Туреччині, зокрема для фінансування табору біженців. Незважаючи на кілька запропонованих планів реалізації цієї угоди, її не вдалося реалізувати повною мірою.

Нині управління нелегальною міграцією розглядається як один з основних напрямів діяльності Європейського Союзу та його країн-членів і, відповідно, позначається як основний предмет законодавчої діяльності.

Різні джерела по-різному дають визначення нелегальної міграції, у зв'язку з чим не можемо свідчити про однакове застосовування термінології. Використовуються різні терміни, як-от «незаконна», «таємна», «недокументована» чи «несанкціонована» міграція. Таке різноманітне тлумачення нелегальної імміграції також призводить до різних тлумачень терміна «нелегальний іммігрант», який додається до будь-якого іншого характерного визначення, що означає суб'єкта, який незаконно проживає на території чужої держави.

За даними МОМ «нерегулярна міграція» – це незаконне пересування осіб, яке не підпадає під регулювання нормативних норм спрямовувальних, транзитних та країн, що приймають. Пояснення такому явищу можна визначити, виходячи з принципів правового регулювання нелегальної міграції країни походження та держави, що приймає. З позиції правового регулювання країни, що приймає, «акт нелегальної міграції» означає «в'їзд, перебування або наслідок здійснення трудових функцій без необхідних документів, дозволи на роботу, які вимагаються відповідно до міграційного законодавства цієї країни». З іншого боку, з погляду напрямної країни, нерівномірність пересування спостерігається в діях, у яких особа перетнула кордон без дійсного паспорта чи проїзного документа, або його правовий статус відповідає адміністративним критеріям країни виїзду. Проте немає загальноприйнятого визначення поняття «нелегальна міграція», яке має одноманітне вживання. Звісно ж, що така понятійна невизначеність викликає як

теоретичні питання в розумінні досліджуваного сектору міжнародних відносин, а й зумовлює проблеми лише на рівні правореалізації, зокрема правозастосування.

У вузькому значенні поняття «незаконна міграція» означає акт в'їзду до країни, що порушує закон чи обмеження під час перетину кордону. На рівні ЄС поняття «нелегальний» було використано в багатьох основних документах щодо незаконної імміграції, таких як Європейський пакт про імміграцію та притулок 2008 р. та Стокгольмська програма 2009 р., у яких йдеться не лише про незаконне перетинання кордону, а й про незаконне перебування. Стаття 3.2 Директиви ЄС «Про повернення» (2008/115/ЄС) означає під «незаконним перебуванням» «присутність на території держави-члена громадянина третьої країни, який не виконує умов в'їзду, викладених у статті 5 Шенгенської угоди, або інших умов для в'їзду, перебування чи проживання в цій державі-члені».

Отже, поняття «нелегальна міграція» описує імміграційний акт переміщення, який не є правовим або суперечить національним чи міжнародно-правовим стандартам. Проте варто зазначити, що самі мігранти можуть бути визнані нелегальними лише за умови відповідності їх правового статусу критеріям, які містяться в нормах відповідного правового регулювання. Тонкий зв'язок між правовим розумінням нелегальної міграції та процесами криміналізації певних діянь може породжувати ряд непорозумінь, зокрема таких, що тягнуть до зловживань правозастосовних органів.

Нині використання поняття «міграція» часто носить негативний відтінок та інтерпретується компетентними органами держави, що приймає, як «нелегальна міграція». Це пов'язано насамперед з тим, що на тлі міграційної кризи 2015–2020 рр. почастишала злочинність у сфері торгівлі людьми, контрабанди та проституції. Як наслідок, основна діяльність органів та інститутів ЄС була спрямована більше на стримування негативних наслідків нелегальної міграції, ніж на врегулювання та стимулювання легальної міграції, навіть щодо висококваліфікованих спеціалістів.

Останнім часом поняття «нелегальна міграція» замінюється поняттям «нерегулярна міграція». Вперше це поняття було використано у програмі, прийнятій 2014 р. Європейською Радою «Дорожня карта» стосовно справедливості, свободи та безпеки на п'ятирічний період 2015–2020 років.

Поняття «нерегулярний мігрант» краще за «нелегального мігранта». Нерегулярний мігрант – особа, яка легально виїхала на територію держави-члена ЄС, проте пізніше здійснювала трудову діяльність на незаконних підставах і продовжувала проживати на території держави-члена ЄС.

Цю категорію мігрантів необхідно розмежовувати з категорією нелегальних мігрантів. У діях останніх міститься кримінальний склад злочину – незаконне перетинання кордону. У кримінально-правовому сенсі нерегулярні мігранти не скоюють злочини, а порушують адміністративні норми, що регулюють перебування негромадян ЄС біля країн-членів ЄС. Так, Європейська комісія використовувала поняття «мігрант із нерегулярним статусом», «громадяни третіх держав, із виявленим нелегальним статусом». До того ж резолюції 1509/2006 Парламентській Асамблеї Ради Європи заявлено, що «Асамблея вважає за краще використовувати термін «незаконний мігрант», оскільки щодо інших термінів («нелегальний мігрант» або «мігрант без документів») це словосполучення є більш нейтральним.

Зазначимо, що, на відміну від зміцнення співробітництва в галузі регулярної міграції, відмінності між мігрантами є інструментом заохочення контрпродуктивної політики щодо обмеження незаконної міграції відповідно до національних інтересів лише деяких держав. Акцент ЄС на «негативних наслідках» нерегулярної міграції підживлює дискурс, який криміналізує та дегуманізує мігрантів із нерегулярним статусом. Вони часто видаються як найбільш «проблемні» суб'єкти, навіть більшою мірою, ніж визнані біженці й звичайні мігранти, які заслуговують на правовий захист і права на проживання.

У світлі останніх подій міграційної кризи розпочалася розробка мережі міграційних баз даних, яка була б доступна на наднаціональному рівні управління міграційними потоками, спрямована на подальше документування обставин кожної справи для повторної ідентифікації осіб, які перебувають нелегально на території ЄС. Серед спеціалізованих агентств ЄС з питань регулювання міграції виділяють: Агентство ЄС з навчання співробітників правоохоронних органів (CEPOL), Європейський офіс підтримки притулку (EASO), Агентство ЄС з великомасштабних ІТ-систем (EU-LISA), Європейське агентство прикордонної та берегової охорони (FRONTEX), також варто окремо виділити базу даних EURODAC.

Агентство ЄС з навчання співробітників правоохоронних органів було створено Рішенням Ради ЄС 2000/820/JHA 2000 року та перетворено Рішенням Ради ЄС 2005/681/JHA 2005 року. Основним завданням Агентства є забезпечення більшої безпеки Європейського Союзу встановленням співробітництва та спільного знання між співробітниками правоохоронних органів країн-членів, а також з компетентними органами третіх держав у межах своїх повноважень. Агентство є мережею навчальних закладів для співробітників правоохоронних органів країн-членів ЄС, у рамках цієї організації передбачено обмін досвідом в аспекті підтримки пріоритету колективної безпеки та негайного реагування для відображення найбільш серйозних загроз безпеці. Зазначимо, що компетенції Агентства не поширюються щодо Данії, такий самий виняток поширювався і на Велику Британію.

Європейський офіс підтримки притулку (EASO) був створений відповідно до Регламентного 439/2010. Ця організація діє як експертний центр з питань притулку, а також робить значний внесок у розвиток Загальної європейської системи притулку, маючи основну мету в координуванні та зміцненні практичного співробітництва між державами-членами ЄС. Зокрема, основними принципами EASO є: організація підтримки та допомоги в конкретних питаннях у рамках систем притулку країн-членів ЄС, координація та стимулювання оперативної співпраці між державами-членами, сприяння у реалізації спільних дій та забезпечення узгодженості таких дій країн-членів у сфері притулку. Зокрема, ця організація збирає дані про цифри заявників на притулок на всіх етапах за допомогою Системи раннього попередження та готовності (Early warning and Preparedness System (EPS)), також діє як центр обміну інформацією про країни походження (приналежності) мігрантів, також через свою Систему інформації та документації (Information and Documentation System (IDS)) надає огляд національних систем притулку та консолідує в серії базу прецедентного права у сфері притулку.

Агентство ЄС з великомасштабних ІТ-систем (EU-LISA) виконує завдання оперативного управління для Шенгенської інформаційної системи (SIS) та (SIS II), а також інформаційної системи виданих віз (VIS). Це Агентство було створено для забезпечення обміну інформаційними даними між компетентними органами країн-членів, які використовують ці системи у своїй роботі SIS. Особи, які в'їжджатимуть за легальною візою, будуть зареєстровані у VIS. EU-LISA також тісно пов'язана

з базою даних EURODAC, яка містить відбитки пальців, що дає змогу державам-членам порівняти відбитки пальців заявників про надання притулку з метою перевірки раніше поданих заяв про надання притулку, або наявності факту незаконного в'їзду через кордон іншої держави-члена ЄС. Це зі свого боку полегшує встановлення тягаря відповідальності за розгляд такої заяви державами-членами ЄС. Система даних дає можливість встановити часові рамки для передачі відповідної інформації, гарантуючи зі свого боку, що особа-заявник або особа, затримана у зв'язку з незаконним перетином зовнішнього кордону ЄС, була своєчасно зареєстрована в системі. Регламент № 603/2013 про створення EURODAC дає змогу правоохоронним органам країн-членів ЄС та Європолу порівнювати відбитки пальців, які містяться в базі даних лише у випадках, пов'язаних з кримінальними діями або з метою запобігання, виявлення та розслідування срібних злочинів, як-от поправки, внесені до регламенту 2013 року, розширити сферу дії цього акта та на міграційну сферу [76]. Так, регламент дає змогу державам-членам відстежувати вторинні переміщення нелегальних мігрантів, які раніше не подавали заяви про надання притулку, та використовувати таку інформацію для полегшення процедур повторного оформлення документів і процедури повернення. Пакт про міграцію та притулок 2020 року був спрямований на розширення сфери дії Дублінського регламенту. Можна зробити висновок, що це робить EURODAC ще більш вагомим інструментом для забезпечення ефективного управління інформацією, яка використовується для регулювання міграційних потоків. Так, EURODAC стає єдиною європейською базою даних з міграції та притулку з метою підтримки спільної політики ЄС у сфері притулку й міграції.

На особливу увагу заслуговує діяльність Європейського агентства прикордонної та берегової охорони (FRONTEX) у період останньої міграційної кризи 2015–2020 років. Європейське Агентство прикордонної та берегової охорони регулюється Регламентом (ЄС) 2019/1896 від 13 листопада 2019 року. Згаданий регламент наділяє FRONTEX посиленням мандатом та розширеними повноваженнями порівняно з раніше чинним Регламентом (ЄС) 2016/1624. FRONTEX був заснований 2004 року як Європейське Агентство з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах та відповідало за координацію зусиль з прикордонного контролю [73]. Однак як відповідь на міграційну кризу,

що почалася 2015 року, Європейська комісія запропонувала розширити мандат цього органу та перетворити його на повноцінне агентство ЄС. У зв'язку з діяльністю FRONTEX варто також згадати Європейську систему спостереження за кордонами (EUROSUR), яка передбачає спільну основу для обміну інформацією та співробітництва між державами-членами та FRONTEX з метою кращої обізнаності й підвищення здатності реагування на зовнішніх кордонах для припинення та запобігання актам імміграції й транскордонної злочинності. У зв'язку з розширенням мандата й повноважень Агентства прикордонної та берегової охорони, дії цього органу були кваліфіковані як порушники основних прав і свобод людини, що знайшло своє відображення у справі Джамаа та ін. проти Італії. Після розширення мандата за агентством немає незалежного зовнішнього нагляду, оскільки агентство може здійснювати дії від імені ЄС. Проблема нагляду за правоохоронними органами не є новою ні в галузі міжнародного права прав людини, ні у праві ЄС. Суд ЄС та ЄСПЛ вже наразі виробили деякі прецеденти, оскільки діяльність правоохоронних органів почала безпосередньо торкатися та впливати на дотримання основних прав і свобод людини. 8 жовтня 2020 року Суд ЄС виніс два рішення C-623/17 PI, C-511/18 *La Quadrature du Net* відповідно. Хоча суб'єктом справ є служби національної безпеки, Суд ЄС розвинув свою думку щодо потрібного ефективного зовнішнього контролю над FRONTEX зокрема. В обох випадках розглядалося порушення основних прав – право на недоторканність приватного життя, право на притулок та заборону на колективну висилку. У рішенні у справі *La Quadrature du Net* Суд ЄС не використовує термін «нагляд», але вказує на потребу в наявності суду чи іншого адміністративного органу з контролю за діяльністю правоохоронних органів з метою надання ефективних засобів правового захисту відповідно до ст. 47 Хартії основних прав та свобод ЄС. На думку ЄСПЛ, організація, яка здійснює нагляд, судом чи адміністративним органом, перестає бути визначальним встановлення правового статусу такого органу (*Zand v Austria* 1978). ЄСПЛ також наголосив, що суд або орган, якому доручено проведення перевірки, повинен мати всі повноваження та надавати всі гарантії, потрібні для узгодження інтересів і прав як правоохоронних органів, так і задовольняти принцип дотримання основних прав і свобод людини. ЄСПЛ пояснив, що незалежність органу, який проводить перевірку, означає, що він має бути третьою стороною щодо органу, щодо

якого проводиться така перевірка. Сфера компетенції суду або незалежного адміністративного органу не повинна обмежуватися перевіркою дій піднаглядового органу відповідно до статуту / регламенту останнього. Необхідні слідчі повноваження, що дають змогу перевіряти факти будь-яких дій агентства / служб національної безпеки та їх сумісність з основними правами та свободами людини в ЄС, викладеними в Хартії та ЄКПЛ. Крім того, висновок або рішення контрольного органу повинні мати обов'язкову юридичну чинність. На сьогодні FRONTEX не має наглядового органу, який би відповідав характеристикам, встановленим відсотковим правом Суду ЄС та ЄСПЛ. Звісно ж, такий нагляд незабаром буде надто потрібним, оскільки кількість звинувачень у порушеннях фундаментальних прав і свобод людини щодо агентства збільшується. Ряд агентств ООН вивчає питання щодо досягнення ефективного моніторингу прав людини правоохоронними органами у контексті прикордонного контролю. 23 лютого 2021 року УВКБ ООН та УВКПЛ підготували повідомлення, випущене новим Пактом про міграцію та притулок ЄС з відповідними пропозиціями щодо механізму перевірки Агентства прикордонної та берегової охорони. Зокрема, в повідомленні порушуються питання інституційної незалежності агентства, необхідність підзвітності з доступом до всіх матеріалів. Також наголошується на необхідності взаємодії FRONTEX з міжнародними неурядовими організаціями, національними правозахисними установами. На нашу думку, ці заходи могли б допомогти усунути прогалину в моніторингу діяльності FRONTEX, проте ці пропозиції мають лише рекомендаційний характер і, можливо, будуть відхилені за відсутністю юридичної сили.

Одним з основних правових інструментів у галузі управління процесами нелегальної міграції є Дублінський Регламент III (Регламент Дублін – III), відповідно до якого у держави-члена (ЄС та країни-члени ЄАВТ) першого прибуття особи є зобов'язання щодо реєстрації відповідного суб'єкта, що претендує на статус біженця [106]. У період міграційної кризи цей акт показав свою неспроможність, оскільки національні правові системи держав, що приймають, на зовнішніх кордонах ЄС (загалом Італії та Греції) не справлялися з ситуацією, що склалася. Варто також зазначити, що щодо Великої Британії Дублінський Регламент діяв до 31 грудня 2020 включно.

Як відомо, Амстердамський договір закріпив «принцип солідарності» країн-членів, це зокрема стосується і питань міграції та притулку. Традиційно Європейська комісія вважала одним із найважливіших досягнень посилення наднаціонального компонента у сфері регулювання міграційних процесів. Проте міграційна криза, що почалася 2015 року, показала різницю підходів країн-членів до регулювання цієї галузі. Зокрема, простежувалися тенденції суто національного підходу протидії нелегальної міграції, тоді як, з іншого боку, також посилювалась значимість ідеї так званого «єдиного міграційного поля». Варто зазначити, що в період міграційної кризи загострилися відносини між державами-членами і наднаціональними інститутами, знаменуючи собою кризу «принцип солідарності». У зв'язку з цим окремо проаналізуємо політику так званої Вишеградської четвірки (далі – В4), до якої, відповідно, входять Угорщина, Польща, Словаччина та Чехія [96, с. 121–133]. Позиція В4 полягала в опозиції вимогам Європейської комісії пропорційно рівного розселення мігрантів відповідно до принципу солідарності. Зокрема, В4 пропонувалося перенести фокус із політики Європейського Союзу щодо проблем міграції на колективну безпеку та забезпечення контролю на зовнішніх кордонах. Позиція Словаччини полягала в тому, що потрібне підвищення ефективності розширенням повноважень Агентства прикордонної та берегової охорони. Уряд Польщі посилався на те, що країни-члени ЄС у межах своєї виняткової компетенції мають ухвалити самостійне рішення з питань регулювання нелегальної міграції. Водночас В4 не заперечували можливість перегляду Дублінського регламенту, проте запропонована реформа в рамках перегляду цього регламенту не знайшла своєї підтримки серед держав Вишеградської четвірки: солідарний розподіл мігрантів серед країн-членів та подальші санкції з боку Європейської комісії в разі відмови країн-членів виконувати такі вимоги. Естонія також дотримувалася подібної позиції, дотримуючись «консервативної» позиції щодо прийому біженців і мігрантів, пропонуючи зміну системи розподілу вимушених мігрантів та направити фокус на вирішення проблеми в державах походження мігрантів. Як розв'язання міграційної кризи В4 пропонували розробку та реалізацію ініціатив щодо розміщення мігрантів за межами Європейського Союзу збільшенням фінансової, технічної та консультативної допомоги державам походження (приналежності) мігрантів. На тлі посилення нелегальних міграційних потоків

відбувається все більше заохочення прийому та інтеграції до країн-членів висококваліфікованих фахівців, яких приймають товариства [98].

Зрештою, Європейська комісія була змушена відступити від принципу «рівної солідарності», що повернуло правове регулювання нелегальної міграції з наднаціонального на міжурядовий рівень. Водночас перегляд положень ДФЕС і передача сфери регулювання міграційних потоків у компетенцію країн-членів призвело б до регресу інтеграційних процесів на просторі ЄС. Водночас здійснення «виборчої солідарності» безпосередньо суперечило б принципам ЄС у сфері регулювання притулку та міграції. Отже, ініціативи країн-членів, зосереджені на «гнучкій солідарності» загалом, ці пропозиції не були сприйняті наднаціональними інститутами, зрештою кожна держава-член виробляє свої власні національні механізми з регулювання процесів нелегальної міграції, застосовуючи водночас найбільш прийнятні для себе інструменти загальної політики ЄС у цій галузі.

У зв'язку з пандемією COVID-19 країни-члени ЄС та ЄАВТ закрили внутрішні кордони, внаслідок чого всі трансфери в рамках Регламенту Дублін III були припинені, механізм трансферу нелегальних мігрантів було відновлено в середині червня 2020 року, проте до початку листопада 2020 року знову було припинено у зв'язку з санітарно-епідеміологічною обстановкою, що погіршилася. 23 вересня 2020 року Європейською комісією було запропоновано план зміни Дублінського Регламенту, так званого Дублін IV [87]. Відповідно до нових пропозицій планувалася повна реформа системи регулювання правових відносин, пов'язаних з нелегальними мігрантами та наданням політичного притулку. Європейською комісією було відхилено пропозицію, зроблену раніше 2016 року та повністю замінено на останню, прийняту у вересні 2020 року. Зокрема, запропоновано ухвалення нового Пакту про міграцію та притулок, реформування спільної європейської системи ухваленням Регламенту про критерії прийому біженців, Директиви щодо умов прийняття біженців. Обидва ці акти дозволили б гармонізувати національні законодавства країн-членів, оскільки показує практика, що правові засоби *ad hoc*, що застосовуються в умовах сучасних міграційних викликів, не є ефективними. Також пропонується створення Європейського Агентства притулку – органу, який буде основним інформаційним ресурсом обміну даними між державами-членами.

У рамках Європейського порядку денного з міграції, так і в Європейському порядку денному з безпеки було оголошено боротьбу з незаконним увезенням мігрантів як один із ключових політичних пріоритетів. У програмі дій Європейського Союзу щодо боротьби з незаконним увезенням мігрантів було викладено конкретні заходи щодо здійснення вищезазначених порядків денних. Законодавство ЄС у сфері припинення торгівлі людьми є прикладом прямої участі ЄС у криміналізації незаконної міграції. Боротьба з торгівлею людьми регулюється Директивою 2002/90/ЄС, яка містить визначення відповідних злочинів. Ця директива супроводжується Рамковим рішенням 2002/946/ІНА про криміналізацію поведінки, описаної в директиві, що встановлює відповідні санкції. Прецедентне право Європейського Союзу щодо, наприклад, сприйняття кримінально-правових санкцій за порушення заборони на в'їзд є прикладом непрямої участі ЄС у криміналізації незаконної міграції. Заборони на в'їзд передбачені Директивою про повернення. Цей нормативно-правовий акт встановлює загальні стандарти та процедури, що регулюють процес повернення на територію країни походження нелегальних мігрантів.

У зв'язку з цим потрібно згадати досвід Німеччини в регулюванні останньої міграційної кризи. Було введено так звані «міні-роботи»: сформовано робочі місця для некваліфікованої робочої сили, на яких людина могла працювати не більше ніж 5 годин на день, заробітна плата становила не більше ніж 450 євро на місяць. Цей захід дав змогу залучити на ринок праці велику кількість мігрантів, водночас такі особи перестали бути тягарем для систем соціального забезпечення. Крім того, було зміцнено стабільність фінансово-податкової національної системи [108, с. 226].

Щодо країн походження, торгівля та підприємницька діяльність (зокрема, неформальна), а також спрямування коштів (грошові перекази) є ефективними інструментами розвитку місцевої економіки та джерелом стабільності й розвитку. Згідно з доповіддю Світового банку 2019 року грошові перекази до країн з низьким та середнім рівнем доходу збільшаться на 8,5 %. Згідно з цими оцінками грошові перекази з ЄС становлять 466 мільярдів доларів, що є новим рекордом.

Нелегальна імміграція знаходить своє відображення в різноманітних формах. Зазвичай багато нелегальних мігрантів розпочали свій в'їзд

легально, на законних підставах, наприклад, приїхавши за туристичною візою, після чого набули статусу «незаконних» або «нерегулярних» мігрантів після закінчення законного терміну перебування в країні. Отже, можна виділити три основні критерії визначення нелегальних мігрантів: законний та незаконний в'їзд, легальне та нелегальне проживання, законне та незаконне працевлаштування. Зазначимо, що ці критерії можуть створювати безліч різних форм і спричиняти різні інтерпретації нелегальної міграції. Останнім часом усі способи боротьби з нелегальною міграцією були зосереджені на таких стратегіях: неможливість працевлаштування, арешт і подальше висялання, створення єдиної електронної бази для регулювання міграційних потоків на зовнішніх кордонах.

Починаючи з 1970 р., держави на просторі Європейських спільнот вжили відповідних консолідованих заходів міжнародно-правового характеру щодо встановлення неприпустимості доступу суб'єктів нелегальної міграції до системи працевлаштування. Найбільше країн запровадили санкції проти роботодавців з метою зниження інтересу до ринку праці. Штрафи щодо роботодавців та самих нелегальних працівників різняться в різних державах-членах ЄС.

Іншим способом боротьби з нелегальною міграцією є арешт і подальше висялання за межі Європейського Союзу зазвичай до країни походження. Нелегальні мігранти утримуються у спеціальних центрах з тюремним режимом до винесення остаточного рішення щодо їхнього питання. Варто зазначити, що більшість осіб, які в таких центрах не робили кримінальних діянь, оскільки перебування в країні без легальних підстав переважно завжди підпадає під адміністративні правопорушення.

19 березня 2019 р. Суд ЄС виніс своє рішення у справі «C-444/17 – Arib and Others» (далі – Arib) [3], в процесі якого проводився аналіз сумісності з правом ЄС L. 621-2 Ceseda (французький Кодекс про іноземців та притулок з поправками, внесеними Законом від 31 грудня 2012 р.), який передбачає покарання у вигляді ув'язнення за незаконний в'їзд громадян третіх країн, згідно з Директивою 2008/115 (далі – «Директива про повернення»).

Суд ЄС ухвалив, що позбавлення волі громадян третіх країн лише на підставі їх незаконного в'їзду буде можливим тоді, коли вже буде реалізована процедура висялання та повернення нелегального мігранта до власної держави. Зокрема, Суд ЄС виділив дві конкретні обставини,

за яких державам-членам дозволено винесення ухвали про позбавлення волі нелегального мігранта:

- по-перше, коли процедура повернення до власної країни була застосована і громадянин третьої країни продовжує залишатися на території ЄС без поважних причин;

- по-друге, коли громадянин третьої країни повторно в'їжджає на територію цієї держави-члена з порушенням заборони на в'їзд [3].

Суд ЄС розглянув ще один ряд виняткових обставин у цій справі, а саме ситуацію, коли особа, яка нелегально перебуває на території ЄС, має громадянство третьої держави, піддається затриманню у зв'язку з незаконним перетинном внутрішніх кордонів держави-члена, в якій було тимчасово відновлено прикордонний контроль.

Директива про повернення в принципі забороняє державам-членам призначати покарання у вигляді позбавлення волі громадянам третіх країн через їхній незаконний статус замість використання процедури повернення, зокрема утримання під вартою. Розширення сфери дії виняткових обставин, за яких країни-члени можуть призначити термін ув'язнення для затримання громадян третіх країн лише на підставі їхнього нерегулярного перебування, можливо, поставить під сумнів єдиний механізм застосування процедури депортації. Крім того, це поставило під сумнів рівень забезпечення захисту основних прав і свобод людини відповідно до ст. 15 Директиви про повернення.

Неправильно було б стверджувати, що Директива про повернення лише встановлює правовий механізм повернення нелегального мігранта до власної країни, спрямований суто на своєчасне видворення громадян третіх країн, що незаконно перебувають на території ЄС. У Європейському Союзі встановлено чіткі процесуальні норми щодо процедур висилання та повернення нелегальних мігрантів для забезпечення гарантії дотримання прав і свобод людини, зокрема права на свободу відповідно до ст. 6 Хартії основних прав людини ЄС.

Кажучи про передісторію справи Агіб, варто зазначити, що після тимчасового відновлення Францією внутрішнього прикордонного контролю відповідно до ст. 25 Шенгенського кодексу, що регулює питання запровадження прикордонного контролю на внутрішніх кордонах країн-членів, в разі підстави припускати про існування серйозної загрози державній політиці або внутрішній безпеці, пан Аріб (громадянин Ма-рокко) був видворений 15 червня 2016 р. у безпосередній близькості

від французького кордону з Іспанією відповідно до положень французького кримінально-процесуального кодексу.

Підозрюваний у незаконному в'їзді на територію Франції пан Аріб був узятий під варту відповідно до статті L. 621-2 кодексу Cèseda. 16 липня префект території видав стосовно пана Аріба розпорядження про депортацію з негайним ув'язненням. Регіональний суд, в якому розбирали справу Аріба, скасував взяття під варту та подальшу процедуру, зокрема депортацію. Це рішення також підтримали апеляційний суд. У зв'язку з цим префект території подав апеляцію до французького касаційного суду, стверджуючи, що винесений захід для депортації та взяття під варту сумісний з нормами законодавства ЄС, і дає змогу державам-членам відходити від положень Директиви про повернення на користь положень національного законодавства [3].

Оскільки апеляційний суд не був упевнений у тому, що здійснення внутрішнього прикордонного контролю державою-членом зумовлює виключення правового регулювання статусу громадянина третьої країни, що незаконно перебуває, який затримується в безпосередній близькості від внутрішніх кордонів, зі сфери дії Директиви про повернення, він призупинив провадження по справі та, керуючись ст. 267 ДФЄС, передав справу Суду ЄС.

Перше питання, поставлене перед Судом ЄС, стосувалося тлумачення ст. 32 Шенгенського прикордонного кодексу. Це положення передбачає, що в тих випадках, коли знову вводиться внутрішній контроль на кордонах, відповідні положення розділу II (що стосуються зовнішніх кордонів) застосовуються *mutatis mutandis*.

Апеляційним судом було поставлено таке питання: чи варто вважати такий прикордонний контроль рівнозначним прикордонному контролю на зовнішніх кордонах ЄС, коли цей кордон перетинає громадянин третьої країни, який не має права на в'їзд на цю територію.

Друге питання стосувалося тлумачення ст. 2 (2) (а) Директиви про повернення. Це положення дозволяє державам-членам застосовувати спрощені національні процедури повернення нелегальних мігрантів на своїх зовнішніх кордонах відповідно до ст. 4 (4) цієї Директиви:

— по-перше, якщо громадянину третьої країни відмовлено у в'їзді через зовнішній кордон відповідно до ст. 13 Шенгенського прикордонного кодексу;

– по-друге, коли громадянин третьої країни зазнає арешту державними органами у зв'язку з нелегальним перетином зовнішнього кордону і згодом не отримує дозволу на перебування на території певної держави-члена ЄС [3].

У своєму рішенні Суд ЄС дійшов висновку, що утримання під вартою особи-негромадянина ЄС, який нелегально перебуває і заарештований у зв'язку з перетином внутрішніх кордонів держави-члена, в якому було знову запроваджено внутрішній прикордонний контроль, регулюється загальними стандартами та процедурами, встановленими Директивою про повернення. Рішення Суду було мотивовано такими взаємопов'язаними обставинами:

1) Суд ЄС розглянув питання, чи є пан Аріб громадянином третьої країни, що незаконно перебуває відповідно до Директиви про повернення. Зі ст. 3 (2) та п. 5 Директиви випливає, що громадяни третіх країн вважаються такими, що незаконно перебувають на території держави-члена, коли після незаконного в'їзду на територію держави вони присутні на цій території без виконання умов в'їзду, перебування або проживання. Невиконання цих умов *ipso facto* робить їхнє перебування на цій території незаконним. Тому пан Аріб, який був перехоплений відразу після перетину французького кордону без дотримання умов в'їзду, перебування або проживання, встановлених нормами внутрішнього права Франції, повинен розглядатися як громадянин третьої країни, що незаконно перебуває. Отже, він потрапляє під сферу дії Директиви про повернення;

2) Суд ЄС ухвалив, що Аріб не може бути виключений зі сфери дії Директиви про повернення;

3) Суд ЄС розглянув питання про те, чи може визначення правового статусу пана Аріба бути вилученим зі сфери дії Директиви про повернення на підставі норми ст. 2 (2) (а) відповідної Директиви, яка дає змогу державам-членам частково відхиляти її положення з урахуванням двох конкретних обставин [3].

Суд ЄС виключив можливість того, що пан Аріб може потрапити до сфери дії першої ситуації, оскільки відмови у в'їзді на французьку територію не було. Тому Суд ЄС зосередив свій аналіз на тому, чи відповідають обставини справи другому критерію, зазначеному в Директиві. Так, другий критерій Директиви стосується громадян третіх країн, яких було затримано або перехоплено національними компетентними органами в момент незаконного перетину зовнішнього кордону або поблизу цього кордону після його перетину. Він нагадав, що ст. 2 (2) (а)

Директиви про повернення не може тлумачитися як така, що дає змогу державам-членам виключати деяких незаконно перебувають громадян третіх країн зі сфери дії цього правового акта на тій підставі, що вони незаконно перетнули внутрішній кордон. Однак це не перешкоджає державам-членам виносити вироки про тюремне ув'язнення громадян третіх країн, які незаконно перебувають, за скоєння злочинів, не пов'язаних із самим фактом їх незаконного в'їзду / перебування [3].

У своєму рішенні у справі *Arib* Суд ЄС знову заявляє, що країни-члени можуть призначати покарання у вигляді позбавлення волі громадянина третьої країни виключно на підставі його нелегального перебування лише в тому разі, якщо процедура повернення, передбачена Директивою про повернення, виявилася неефективною [3].

14 травня 2019 р. Рада ЄС ухвалила два регламенти: Регламент 2019/817 [74] та Регламент 2019/818 [75], які встановлюють рамки для взаємодії між інформаційними системами ЄС у сфері свободи, безпеки та правосуддя. Нові вимоги оперативної сумісності, які Європейський Парламент погодив у квітні 2019 р., забезпечать обмін інформацією, значно підвищать безпеку в ЄС, дадуть можливість більш ефективно перевіряти зовнішні кордони, удосконалять механізми виявлення дій, які підпадають під правові заборони, пов'язані з незаконною міграцією.

Як положення Регламенту 2019/817, яке застосовується до інформаційних систем у сфері кордонів та віз, так і положення Регламенту 2019/818 про системи у сфері співпраці поліції та судових органів, припуску та міграції засновані на одних і тих самих компонентах сумісності, які охоплюють:

- європейський пошуковий портал, що дає змогу компетентним органам здійснювати пошук у кількох інформаційних системах одночасно, використовуючи як біографічні, так і біометричні дані;
- загальну службу біометричного зіставлення, що дає змогу здійснювати пошук та порівняння біометричних даних (відбитків пальців та зображень обличчя) з кількох систем;
- загальне сховище посвідчень особи, що містить біографічні та біометричні дані громадян третіх країн, що є в кількох інформаційних системах ЄС;
- детектор множинних ідентифікаційних даних для перевірки того, чи існують біографічні ідентифікаційні дані, що містяться в пошуку, в інших системах, охоплених, щоб забезпечити виявлення декількох ідентифікаційних даних, пов'язаних з одним і тим самим набором біометричних даних [74; 75].

Потрібно згадати про міжурядові переговори між ООН та державами-членами щодо нового документа – Глобального договору про безпечну, впорядковану та регулярну міграцію (далі – ГРМ). Цей процес було розпочато з Нью-Йоркської декларації Генеральної Асамблеї ООН про біженців та мігрантів від 19 вересня 2016 року, в якій містився заклик до підписання двох договорів: про біженців та міграцію (A/RES/71/1). Уряд США оголосив про своє рішення не брати участь у переговорах ГРМ, тоді як Європейський Союз відгукнувся на цю пропозицію. 20 лютого 2018 р. голова делегації ЄС в ООН виступив із заявою щодо проєкту ГРМ. Він заявив, що в тексті потрібно додатково відобразити два аспекти: по-перше, різницю між регулярними та нерегулярними мігрантами і, по-друге, відповідальність держави перед своїми громадянами, охоплюючи повернення та реадмісію нелегальних мігрантів [107].

Отже, подальше чітке правове розмежування між різними категоріями мігрантів та видами міграції сприятиме досягненню мети договору щодо зміцнення співробітництва в галузі безпечної, впорядкованої та регулярної міграції, а також скорочення нерегулярної міграції.

Для найбільш успішного вирішення безлічі проблем, пов'язаних з нелегальною міграцією в Європейському Союзі, сьогодні потрібна система правових, політичних, економічних дій, заснованих не лише на його власній правовій базі ЄС та на нормативно-правовій базі країн-членів, але й тих, що враховують правові вимоги та принципи, що містяться в міжнародно-правових регуляторах та відображають сучасну концепцію забезпечення захисту прав і свобод людини та міжнародної безпеки.

Тенденції цифровізації, що визначають сучасний стан суспільства та динаміку соціальних структур, суттєво вплинуть на розвиток правового регулювання відносин у сфері управління міграційними процесами на просторі ЄС. Як один зі значних інструментів трансформації міграційної політики Європейського Союзу можна позначити комплексне використання юридичних процедур контролю та відстеження фактів нелегальної міграції, що передбачають застосування новітніх інформаційних систем обліку даних. Водночас важливою основою реалізації відповідних технологій в умовах «інформаційної» реальності є забезпечення балансу публічних, суспільних та приватних інтересів, а також неухильне дотримання та захист прав і свобод людини.

3.3. Співпраця України та Європейського Союзу у сфері міграційної політики

В Україні близько семи мільйонів людей стали ВПО через війну, за інформацією Міжнародної організації з міграції. Міністерство соціальної політики України наголошує, що це не є соціальний статус, а тимчасова ситуація. Вони впевнені, що це закінчиться з перемогою України.

Проте, доки всі чекають на цей день, ВПО зіткнулися зі значними життєвими труднощами. Інтеграція до нового соціального оточення, до громад, де люди, що втекли від війни, знайшли притулок, є однією з найважливіших проблем. Зважаючи на те, що більше двох третин українців переважно не залишали свої області, досвід переїзду, особливо вимушений, стає додатково складним, оскільки кожен регіон і місцева спільнота країни мають свої особливості.

Проте українські переселенці – це лише один приклад у світі. Європа знає різні історії збройних конфліктів, які призвели до переміщення людей. Ці історії мають свій унікальний контекст і особливості.

«Зазвичай все починається з піднесеного настрою та натхнення», – зазначила Т. Калениченко, виконавча директорка «Європейського центру стратегічної аналітики», зауважуючи про перший етап інтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в нових для них громадах. Вона додає, що час і щоденність стають кращими вимірниками, оскільки через них стає зрозумілим, які конфлікти можуть виникнути та які емоції можуть виникнути. Ця ситуація, за її словами, розкриває важливу проблему українського суспільства – відсутність практики спільного обговорення та вирішення проблем. Багато ВПО були вимушені залишити свої домівки під час розгортання конфлікту. Це стало несподіванкою, оскільки люди не розуміли, що їм доведеться залишити свої місця проживання на тривалий час. «Саме тому у ВПО не було відповідей на питання про те, коли потрібно починати оплачувати оренду [громадам, які приймають], куди й коли вони будуть переїжджати далі, чи зможуть господарі житла скаржитися, якщо щось станеться неприємне тощо», – пояснює дослідниця складності ситуації.

Щоденність дійсно може бути полем для розвитку невдоволення та потенційних конфліктів.

Згідно з масштабним дослідженням благодійного фонду «Право на захист» найбільше господарів дратує те, що ВПО не прибирають за собою, необережно ставляться до речей або звинувачують переселенців у зникненні речей. Лише 10 % представників громад, які приймають, зазначили, що час від часу або навіть часто стикаються з такими ситуаціями. Водночас чверть опитаних сказали, що таке трапляється рідко [102].

Другий за популярністю тригер – грошовий, вказує звіт БФ «Право на захист». Це ситуація, коли господарі житла вимагають оплати за оренду від ВПО та компенсації від держави. Кожен п'ятий респондент серед громад, які приймають, стикався з такими випадками.

Українська ситуація виходить за межі типових сценаріїв через свої регіональні особливості, тривалу політизацію питань мови та культури, а також війну, що спричинила масові переселення зі сходу та півдня країни. Хоча у світі існує багато прикладів вимушених міграцій всередині та поза межами країни, кожен з них відрізняється своєю історією та соціальним контекстом.

Наприклад, досвід Балканських конфліктів мало може бути прямо відтвореним в Україні, за словами Андрія Кришталя, експерта у сфері розбудови миру. «Воєнні події на Балканах супроводжувалися етнічними очищеннями, через що багато людей змушені були залишити свої домівки назавжди, виїхавши на постійне проживання до інших країн, як-от Швеція, Австрія та Німеччина, усвідомлюючи, що повернутися назад неможливо». Втім під час конфліктів у Боснії й Герцеговині Хорватія була місцем перебування для біженців з Боснії, які тимчасово зупинялись там, доки отримували документи для подальшого переїзду в країни Європейського Союзу. Експерт зауважує, що внутрішні переміщення на Балканах мають сильний етнічний компонент. Рух фронтів і зміна уряду призводили до того, що представники однієї етнічної групи залишали свої місця проживання та поселялися там, звідки тікали представники іншої національності з протилежної сторони конфлікту» [102].

Водночас існують приклади успішної інтеграції внутрішніх переселенців, хоча їх рух був вимушений та призвів до зміни етнічного складу спільнот. Наприклад, після бомбардування Югославії силами НАТО 1999 року більшість сербів, що проживали в Приштині, оселені в сусідній муніципалітет Грачаниця, де було більше сербів, або в

Сербію, або ж у треті країни. Хорвати, що проживали в Яньєво біля Приштини, також переважно переїхали з Косова до Хорватії, переважно в ті регіони Хорватії, звідки вибігало сербське населення. Сьогодні, за словами А. Кришталя, албанці в Косові виявляють значну підтримку Україні та українцям. У Хорватії ситуація трохи відрізняється, оскільки це частина ЄС і тут функціонує програма тимчасового захисту. Тут мешкає приблизно 30–40 тисяч переселенців з України. Вони мають репутацію добрих працівників та вважаються «своїми людьми слов'янського походження», через що їх ставлення до них краще, ніж до інших мігрантів. Досвід війни в Хорватії дає змогу місцевому населенню краще зрозуміти переживання людей, які до них приїжджають. «З урахуванням їх кількості, вони майже непомітні на вулицях. Місцеве населення тут, як і в Косові, ставиться до українців доброзичливо. Це пов'язано насамперед із їхнім власним досвідом війни у власній країні. Як у часи війни за незалежність, так і в часи боснійської війни Загреб став місцем, куди регулярно прибували біженці. Місцеві жителі виявляють співчуття, розуміння та готовність допомогти», – зазначив А. Кришталь.

Увага до українців у інших країнах і рівень їхньої інтеграції залежать від загального сприйняття групи, а не індивідуального досвіду, який часто є позитивним. Особливо це помітно в Польщі.

Накопичення негативних емоцій поглиблює конфлікти. Зокрема, відсутність звички відверто обговорювати проблеми та шукати спільні рішення призводить до «політизації». Люди починають спрощувати ситуацію, наприклад, «ви зі сходу», «ви з заходу», «ви не зовсім хороші українці» та інше.

Дослідження БФ «Право на захист» підтверджує цю ситуацію. Наприклад, ВПО вказують на непорозуміння і конфлікти через мовні виклики: використання російської мови, суржику або росіянізмів [102].

У громадах, що приймають переселенців, також виокремлюють ситуацію з поширеністю російської мови та незацікавленістю окремих ВПО у вивченні та використанні української мови, хоча б на базовому рівні. Проте респонденти вказують не лише на негатив. Наприклад, ВПО зауважують позитивні аспекти релігійних та народних традицій західних регіонів України, як і на гуманітарні якості місцевих жителів, а також на їхню підприємливість і розвиток малого та середнього бізнесу. Представники громад, які приймають, високо оцінюють вдячність

ВПО та їхню стійкість у подоланні труднощів. Серед позитивних моментів респонденти називають відкритість до місцевих жителів та прагнення багатьох переселенців вивчати українську мову. «Ми – люди, в першу чергу», – це звучало найчастіше від респондентів, якщо йшлося про спільне та відмінне між ВПО та громадами, які приймають. Опитані наголошували на тому, що всі – люди, українці, мають подібний досвід, біль, почуття, цілі, права. Лунало й те, що «це нормально, коли у людей є відмінності», і розуміння того, що не всі з-поміж ВПО чи місцевих мешканців – правильні та ідеальні. Так, як мінімізувати конфлікти та сприяти взаєморозумінню між ВПО та громадами, які приймають?

Хорватська дослідниця миротворчості, В. Отмачич, у своїх дослідженнях перераховує чинники, що впливали на збереження миру в громадах під час воєнних подій. Ці чинники охоплюють спонукання позитивних спогадів про минулі взаємодії між різними групами, а також створення мережі, спрямованої на підтримку розуміння між особами, які мають ключові позиції в громаді, такими як лідери думок, представники поліції, армії, місцевої влади та ЗМІ. Ці чинники можуть сприяти уникненню конфліктів і розвитку міжособистісних стосунків. Опитані ВПО та громади, які приймають, за даними фонду «Право на захист», погоджуються: у разі конфліктів людям потрібно вирішувати їх між собою. Серед найчастіших пропозицій респондентів було виокремлене «толерантне та терпиме ставлення до відмінностей між людьми» як засіб вирішення та уникнення конфліктів [102].

Тому експерти вважають, що інвестування в розвиток цієї поведінки може стати ефективним інструментом для врегулювання конфліктних ситуацій. Проте вони додають, що толерантність потребує стабільного психологічного стану, що складно досягти в конфліктній та емоційно напруженій ситуації. Відтак профілактика та основа для подальшого розвитку діалогу полягає в системній роботі з психологом, яка охоплює як групові, так і індивідуальні аспекти.

За даними Євростату, на вересень 2023 року в країнах Євросоюзу було зареєстровано 4,1 мільйона вимушених мігрантів з України, які скористалися тимчасовим захистом згідно з Директивою 2001/55/ЄС. Ця директива передбачає автоматичне надання притулку в Євросоюзі у разі масового припливу біженців із третіх країн. Вона була активована незабаром після нападу Російської Федерації на Україну 4 березня

2022 року на рік, а пізніше її дію продовжили. Останнє рішення про продовження прийнято наприкінці вересня 2023 року, що передбачає тимчасовий захист українцям до 4 березня 2025 року – максимально можливий термін застосування Директиви [101].

Це означає, що в березні 2025 року українським біженцям, так само як і країнам, де вони перебувають, потрібно буде прийняти рішення щодо продовження дозволів на перебування або повернення на рідну землю. Наразі соціологічні дані свідчать, що більшість українців планує повернутися, коли це буде безпечно. Однак після завершення війни і встановлення миру частина мігрантів може залишитися за кордоном з різних причин, таких як руйнування їхніх місць проживання, стан здоров'я, робота або навчання за кордоном.

Майбутнє українських біженців може вирішуватися країнами Європи двома засобами. Перший – це прийняття рішення щодо їхнього статусу кожною окремою країною-членом, оскільки питання міграції залишаються в компетенції національних урядів. Це залежить від національних інтересів, політичних умов, ситуації на ринку праці тощо.

Якщо після трирічного терміну застосування Директиви 2001/55/ЄС країни Євросоюзу вирішать не приймати спільного рішення через складнощі узгодження та традиційну складність питань міграції, прийняття рішень може знову врахувати дві обставини: гуманітарні та економічні. Це означає, що особи, які постраждали від переслідувань на тимчасово окупованих територіях, втратили здоров'я, інваліди, діти-сироти та інші вразливі особи можуть розраховувати на продовження гуманітарного захисту відповідно до національного законодавства та міжнародних зобов'язань країн, де вони перебувають.

Водночас країни, які розглядають українських біженців як додатковий ресурс праці та інтелектуального потенціалу, можуть надати дозволи на проживання тим, хто під час тривалого перебування довів свою здатність до самостійного утримання, працюючи чи керуючи бізнесом. Це також може охоплювати тих, хто показав потенціал для сприяння суспільству в майбутньому, як-от учні та студенти, які успішно навчаються в місцевих освітніх закладах. Вибір підходу буде залежати від конкретної політичної та соціально-економічної ситуації в кожній країні. Однак рішення будуть ухвалені індивідуально та відповідно до встановлених критеріїв.

Інший можливий варіант вирішення подальшої долі українських біженців у Європі після закінчення терміну дії Директиви про тимчасовий захист полягає в ухваленні колективного рішення. Це вимагатиме складної процедури узгодження позицій країн-членів, проте, зважаючи на вражаючу однаковість у наданні допомоги українським біженцям війни, такий сценарій є зовсім можливим. Однак, з огляду на різноманіття українських біженців у різних країнах (і обсяги виділених коштів на надання допомоги), а також різні внутрішньополітичні та економічні обставини, ймовірно, на рівні ЄС будуть встановлені загальні рамки, а національно будуть ухвалені конкретні рішення.

З медіа публікацій, висловлювань експертів і політиків можна зробити висновок, що обговорення щодо подальшого майбутнього українських біженців у Європі після закінчення терміну тимчасового захисту вже активно ведеться. Зокрема, Лудовік Ашер, спеціальний радник Єврокомісії з питань України, у своєму звіті про інтеграцію українських біженців у Європі наголосив на тому, що виконання Директиви про тимчасовий захист було важливим, але потрібно розглядати його в довгостроковій перспективі.

Це пов'язано з усвідомленням, що українські біженці в Європі можуть залишитися на тривалий термін, навіть після завершення війни, і їх повернення буде повільним і не масовим. Аналіз наслідків попередніх воєнних конфліктів з 1980 року свідчить, що лише третина біженців повернулася додому через десять років після завершення конфлікту. Хоча експерти визнають відсутність в Україні деяких чинників неповернення, таких як колапс державної структури та соціальні конфлікти, проте чинники безпеки, руйнування житла та інфраструктури залишаються важливими.

Ще одним чинником є значні фінансові витрати, які країни прихитулку здійснили на допомогу українським біженцям. За підрахунками, у період з березня 2022 року по червень 2023 року, європейські країни витратили 57,75 млрд євро на допомогу українським біженцям, охоплюючи витрати на проживання, медичні послуги та освіту для дітей. Найбільше коштів спрямовано Польщі – 15,42 млрд євро, Німеччині – 13,9 млрд євро, Чехії – 3,85 млрд євро, Франції – 3,03 млрд євро, Іспанії – 2,97 млрд євро, Румунії – 1,61 млрд євро.

Враховуючи ці обставини, здійснення сподівань країн перебування на отримання адекватного відображення через працевлаштування та оподаткування українців – це доцільний підхід. Такі очікування

мають свою підставу. За оцінками Організації з економічного співробітництва та розвитку (OECD) на кінець 2022 року, прибуття українців підвищило робочу силу Європи на 0,5 %, а в країнах, що прийняли найбільше біженців відносно свого населення, таких як Польща, Чехія, Естонія – на 2 %. Завдяки працездатному віку та високому рівню освіти багатьох біженців війни, багато з них успішно адаптувалися та знайшли роботу.

Згідно з дослідженнями, проведеними компанією EWL, через рік після початку російсько-української війни в Польщі працевлаштовано 82 % дорослих біженців. У Великій Британії, за офіційними даними, в травні 2023 року 52 % дорослих біженців з України працювали порівняно з 19 % у червні 2022 року. Фахівці розраховували, що внесок українців до росту ВВП країн, таких як Чехія, Польща, Естонія, становитиме приблизно 1,2 % щорічно, а в Угорщині, Латвії, Словаччині, Литві та Румунії – майже 0,8 %. Випуск товарів і послуг в Естонії, Польщі та Чехії 2026 року зросте на 2,2–2,3 %, порівняно з базовим сценарієм без міграції, у Німеччині – на 0,6–0,65 %.

Для найбільш ефективного використання трудового й інтелектуального потенціалу українських біженців країни перебування мають активно допомагати їх інтеграції в місцеве суспільство. Важливо забезпечити можливості для вивчення мови, допомогу у працевлаштуванні тощо. Однак люди, які вимушені покинути свої домівки, часто не поспішають навчатися мові країни перебування, вступати до серйозних програм навчання чи перекваліфікації, що може затримати їхню інтеграцію. Проблема «очікування» також турбує роботодавців, які не поспішають наймати та інвестувати в працівників, які перебувають у країні тимчасово.

З цим пов'язано заклики експертів до європейських структур уточнити майбутнє українських біженців після закінчення терміну тимчасового захисту. Це важливо для успішної інтеграції українців у країнах перебування та уникнення неузгоджених рішень. Наразі через очікуване неможливе повернення багатьох біженців після війни радник Європейської Комісії, Лудовік Ашер, запропонував продовжити тимчасовий захист для українців на строк, необхідний для відбудови країни, наприклад, на десять років.

Ця пропозиція виглядає малоймовірною з двох причин: по-перше, через обережність європейських політиків та громадськості стосовно

прийому громадян з інших країн, а по-друге, через потенційну неоднозначну реакцію українського суспільства та держави.

Зарубіжні партнери добре розуміють, що велика міграція з України, зокрема втрата якісної робочої сили, може негативно вплинути на її відновлення та прогрес. Навіть за найгіршого сценарію, де передбачається тривала війна та обмежене повернення біженців, прогнозується зменшення населення країни до менше ніж 30 мільйонів за тридцять років. Навіть у найсприятливішому варіанті, коли війна швидко завершиться і буде масове повернення біженців, фахівці прогнозують зменшення чисельності населення на 9 мільйонів до 2052 року.

Враховуючи це, Л. Ашер радить узгодити з Україною питання про статус українських біженців у ЄС після закінчення тимчасового захисту, продовжуючи його автоматично на тривалий термін. Це важливо для забезпечення співпраці між країнами перебування біженців та Україною. Це також дасть можливість країнам ЄС розвивати стратегії інтеграції українців та одночасно сприяти поверненню тих, хто бажає повернутися, або підтримувати зв'язки з тими, хто залишиться за кордоном, зокрема участь діаспори у відновленні України.

Такий підхід є обґрунтованим, оскільки враховує інтереси як країн перебування, так і України. Він дає змогу розробляти довгострокові стратегії інтеграції й одночасно стимулює повернення біженців на Батьківщину, сприяючи розвитку країни.

Важливо підкреслити, що такий підхід сприяє інтересам країн ЄС, які вважають українців-біженців додатковим ресурсом для свого розвитку, а також інтересам України. Він сприяє збереженню моделі циркуляції мігрантів та відкриває доступ до кращих можливостей для українців у Європі, що сприятиме відновленню та розвитку України.

ВИСНОВКИ

Юридичними засадами міграційної політики ЄС є Конвенція ООН щодо біженців та Європейська конвенція з прав людини. Для протидії міграційній кризі було вжито заходів, таких як відновлення внутрішніх кордонів, впровадження квотування мігрантів та розгляд питання перенесення міграційних центрів за межі ЄС. Також проводилися перемовини з Італією, Австрією та Грецією стосовно угод про реадмісію біженців, подібних тим, які були укладені ЄС з Туреччиною 2016 року, у випадку відмови Німеччини в наданні притулку. Країни ЄС намагаються вирішити основні причини кризи та збільшують гуманітарну допомогу в середині та за межами ЄС. Вживаються заходи щодо переселення осіб, які шукають притулок у Європі, та розселення людей із сусідніх країн, які мають намір звертатися за притулком, для зменшення тиску на окремі країни. Зокрема, виникає проблема співіснування різних культур і релігій, що породжує питання адаптації та інтеграції мігрантів із місцевим населенням. Одночасно ЄС зміцнює безпеку на кордонах, борючись з незаконним увезенням мігрантів, і пропонує безпечні шляхи для легального в'їзду осіб у ЄС. Підсумовуючи дослідження розвитку міграційної політики Європейського Союзу, варто зазначити, що основними напрямками реагування на міграційну кризу є: зменшення кількості нелегальних мігрантів, управління кордонами, загальна політика щодо притулку та легальної міграції, інтеграція й розвиток у країнах походження, а також впровадження інституту квотування мігрантів. Важливо створити інтегровану та децентралізовану систему надання притулку й координації міграційної політики на рівні Брюсселя для захисту спільного кордону.

У підсумку можна зазначити, що тенденції міграції біженців у сучасному суспільстві стають проблемними для Європейського Союзу. З кожним разом усе більше біженців перетинають європейські кордони в пошуках кращого життя, що загрожує безпеці та стабільності країн ЄС та призводить до кризових ситуацій у цьому регіоні. Процес подолання «міграційної кризи» в ЄС складний і тривалий через непримиренні позиції країн-членів, але можливий у разі узгодження спільної позиції та розроблення чіткої й довгострокової стратегії. Ця стратегія має враховувати дії на короткий, середній і довгий терміни, щоб керівництво могло передбачати міграційні тенденції та приймати відповідні рішення.

Отже, міграційна політика залишається однією з ключових складових європейської інтеграції. Проте, оскільки багато ключових аспектів цієї сфери досі перебувають у компетенції національних урядів, формування спільної міграційної політики продовжить вимагати складних узгоджень та компромісів.

Один із найвиразніших аспектів сучасного розвитку полягає у взаємозв'язку між міжнародною міграцією та глобалізацією. Як свідчать сучасні теорії та тенденції розвитку обох явищ, існує позитивна кореляція між міжнародною міграцією та глобалізацією, обумовлена характером їх базових процесів. Глобалізація проявляється у функціонуванні суспільства на національному та транснаціональному рівнях, зміцнюючи транснаціональні взаємодії у всіх аспектах життєдіяльності: політичному, економічному, соціальному, культурному та екологічному. Зі свого боку міжнародна міграція є як переходження з одного національного простору до іншого, що робить її однією із форм транснаціональної взаємодії.

Для міжнародної міграції глобалізація слугує не лише стимулом, а й джерелом нових видів та форм переміщення людей. Вона породжує амбівалентні соціальні, економічні, політичні й технологічні наслідки, створюючи передумови для збільшення нерівності між людьми, культурами та цивілізаціями. Глобалізація розширює міжнародну міграцію, втягуючи у взаємодію все більше суспільств, стимулює міграцію, використовуючи різноманітності та суперечливості інтересів учасників глобалізації. Вона також формує умови для полегшення міжнародної міграції через інструментальний характер глобалізації, що прискорює технічний і технологічний розвиток країн.

Глобалізація поглиблює міжнаціональні та міжособистісні зв'язки, посилюючи міграційні тенденції. Важливо зазначити, що глобалізація, починаючи з економічного рівня, все більше охоплює соціальну сферу, політику, культуру та ідеологію, і міжнародна міграція стає інтегральним наслідком глобального прогресу. Так, міграційні процеси є виявом глобалізації й одночасно її сприяльником та обмежувачем. Механізм цього впливу проявляється через взаємодію чотирьох структурних потоків, які перетинають державні кордони: інвестицій, товарів, мігрантів та інформації. Їхня взаємодія, яка є комплементарною чи взаємозамінною, формує єдину цілісність глобалізованого світу насамперед у глобальному економічному просторі, де глобалізація ринку праці взаємодіє паралельно з процесами глобалізації ринків товарів та капіталу.

У цій роботі детально розглянута міграційна політика Європейського Союзу в контексті її визначення, історії, еволюції, основних принципів, цілей, а також розглянуті інструменти та механізми регулювання міграції в ЄС.

У першому розділі обговорено визначення та основні аспекти міграційної політики ЄС, охоплюючи її історію та еволюцію. Особлива увага приділена основним принципам та цілям, які керують міграційною політикою Європейського Союзу, а також розглянуті різноманітні інструменти й механізми, що використовуються для регулювання міграційних процесів у ЄС.

Другий розділ стосується прав та гарантій для мігрантів у ЄС, охоплюючи загальні, робочі та соціальні права. Також висвітлені міжнародні норми та конвенції, які визначають права мігрантів, та виокремлені проблеми й виклики, пов'язані з їхніми трудовими правами.

У третьому розділі обговорено актуальні питання в міграційній політиці ЄС, зокрема виклики та кризи, що виникають, а також інтеграцію мігрантів у європейському суспільстві. Також розглянуті заходи та ініціативи, спрямовані на поліпшення прав та якості життя мігрантів у Європейському Союзі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools 'COM (2008) 359 final, P. 2. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>
2. Action Plan Implementing the Stockholm Programme. URL : <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/lddeucom/90/9003.htm>
3. Arib. v France. 2019. C. 444/17. URL : <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-%E2%80%93c-44417-abdelaziz-arib-v-france-19-march-2019>
4. Art. 79 Treaty on Functioning of European Union. URL : <https://www.legislation.gov.uk/eut/teec/article/49>
5. Can UN Migration Recommendations Be Met in Europe. URL : <https://www.migrationpolicy.org/article/can-un-migration-recommendations-be-met-europe>
6. Carrera S. 20 Years anniversary of the Tampere programme: Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes (eds.). EUI: Florence, 2020. P. 300.
7. Carrera, Sergio. A Comparison of Integration Programmes in the EU: Trends and Weaknesses. CEPS CHALLENGE Papers No. 1, 1 March 2006. UNSPECIFIED. URL : <https://aei.pitt.edu/6773/>
8. Castles S. Guestworkers in Europe: A Resurrection? *The International Migration Review*. 2006. No. 40 (4). P. 741–766. URL : <https://www.jstor.org/stable/27645633>
9. Commission Communication to the Council and the European Parliament on immigration (SEC(91)1855 final).
10. Commonwealth Immigration control and legislation. The Commonwealth Immigration Act. 1962. URL : <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cabinet-papers-1915-1984/>
11. Communication from the Commission of 3 December 2002, Integrating migration issues in the European Union's relations with third countries, COM (2002). 703 final. URL : <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/eucommission/2002/en/43249>
12. Communication from the Commission of 8 October 2008, Strengthening the global approach to migration: increasing coordination, coherence and synergies, COM (2008). 611 final. URL : <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/strengthening-the-global-approach-to-migration.html>

13. Communication from the Commission on the Immigration, Integration and Employment. COM (2003). 336 final. Brussels, 03.06.2003. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:EN:PDF>

14. Communication from the Commission to the Co-uncil and the European Parliament on the right of asylum (SEC(91)1857 final).

15. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. COM (2000). 757 final. Brussels, 22.11.2000. URL : [https://aei.pitt.edu/38186/1/COM_\(2000\)_757.pdf](https://aei.pitt.edu/38186/1/COM_(2000)_757.pdf)

16. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 17 June 2008 – A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools, COM (2008). 359 final. Brussels, 17.06.2008. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:EN:PDF>

17. Communication from the commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Implementation of the European Agenda on Migration. URL : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf

18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021–2027. URL : https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files_en?file=2020-11/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

19. Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State For Newcomers No. 16 International Migration Law. *International Migration Organization*. 2009. URL : https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy_en

20. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Protocol (No. 21) on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the Area of Freedom, Security and Justice. OJ C 202, 07.06.2016. P. 295–297; Proto-col (No. 22) on the position of Denmark. OJ C 326, 26.10.2012. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>

21. Council Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty. *Official Journal of the European Union*. 2004. L 396. P. 45–46.
22. Council Decision of 25 June 2007 establishing the European Fund for the Integration of third-country nationals for the period 2007 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' 2007/435/E C [OJ 2007 L 168/18]. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2007:168:TOC>
23. 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*. 2004. L 16. P. 44–53. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex:32003L0109>
24. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. *Official Journal of the European Union*. 2003. L 251. P. 12–18. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32003L0086>
25. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:EN:PDF>
26. Council Resolution of 20 June 1994 on the limitation of admission of third-country nationals to the territory of the Member States for Employment. *Official Journal of the European Union*. URL : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31996Y0919\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=CELEX:31996Y0919(02))
27. Denmark and EU Justice and Home Affairs Law: Really Opting Back In? URL : <https://free-group.eu/2014/10/09/denmark-and-eu-justice-and-home-affairs-law-really-opting-back-in/>
28. Directive (EU) 2016/801 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing. URL : https://www.eacea.ec.europa.eu/about-eacea/archives_en/9._directive_of_the_ep_and_the_council_11_may_2016.pdf

29. Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:en:PDF>

30. Directive 2011/98 – 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. URL : <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vivu6a0odmv2>

31. Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council 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. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0098>

32. Directive of European Council 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification Official Journal. 03/10/2003. L 251. P. 0012–0018. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32003L0086>

33. Directorate General for Internal Policies / Policy Department Citizens Rights and Constitutional Affairs. Division of Competences between European Union and its Member-States concerning immigration. URL : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT\(2011\)453178_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/453178/IPOL-LIBE_NT(2011)453178_EN.pdf)

34. Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE. URL : <https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/> ; URL: <https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/>

35. EPP Resolution: A window of opportunity: the new EU Pact on Migration and Asylum. URL : https://www.epp.eu/files/uploads/2020/12/Migration_and_Asylum_paper-3.pdf

36. European Council conclusions, 28 June 2018. The European Council on 28 June adopted conclusions on: migration, security and defence, jobs, growth and competitiveness, innovation and digital, and on other issues. URL : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/#>

37. European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations. URL : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en
38. Fact sheets on European Union. Lisbon treaty. URL : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/5/the-treaty-of-lisbon>
39. Family reunification / Migration and Home Affairs. URL : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en
40. Favell A. The Europeanisation of Immigration Politics. *European Integration online Papers (EIoP)*. 1998. Vol. 2, № 10. P. 20.
41. Glossary of Summaries / Enhanced Cooperation. URL : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:enhanced_cooperation
42. Glossary on Migration, 2d edition / Perruchoud R. and Redpath-Cross J. eds. IOM: Geneva, 2011. P. 32.
43. Glossary on Migration. *International Migration Organization*. 2019. № 34. URL : https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf
44. Green Paper on an EU approach to managing economic migration Response to the questions and proposals included in the Green Paper. URL : https://home-affairs.ec.europa.eu/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/2005/pdf/0016/contributions/anhsh_en.pdf
45. Grigonis S. EU in the face of migrant crisis: Reasons for ineffective human rights protection. *International Comparative Jurisprudence*. 2016, Dec. Vol. 2, Issue 2. P. 93–98. URL : <https://www.sciencedirect.com/science/journal/23516674> ; URL : <https://www3.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/4630>
46. Hailbronner K., Thym D. EU Immigration and Asylum Law. Commentary, 2nd edition, 2016. URL : <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2016/04/HAILBRONNER-THYM-legal-framework-asylum.pdf>
47. Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. URL : <https://www.refworld.org/pdfid/51b6eb394.pdf>
48. Impacts of refugee flows to territorial development in Europe Applied Research Case study – Flanders (Belgium) Final version Version. 18/07/2019. URL : https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Case%20Study_%20Flanders_Final.pdf

49. Information and advice for seasonal workers. URL : <https://www.nsw.gov.au/covid-19/help-harvest-nsw/information-and-advice-for-seasonal-workers>

50. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990. URL : <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

51. Judgment of the Court (First Chamber) of 28 April 2011. Hassen El Dridi, alias Soufi Karim. Reference for a preliminary ruling: Corte d'appello di Trento – Italy. Area of freedom, security and justice – Directive 2008/115/EC – Return of illegally staying third-country nationals – Articles 15 and 16 – National legislation providing for a prison sentence for illegally staying third-country nationals in the event of refusal to obey an order to leave the territory of a Member State – Compatibility. Case C-61/11 PPU. URL : <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-61/11>

52. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 27 June 2006. European Parliament v Council of the European Union. Immigration policy – Right to family reunification of minor children of third country nationals – Directive 2003/86/EC – Protection of fundamental rights – Right to respect for family life – Obligation to have regard to the interests of minor children. Case C-540/03. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62003CJ0540>

53. Judgment of the Court (First Chamber) of 12 December 2019. G.S. and V.G. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Requests for a preliminary ruling from the Raad van State. References for a preliminary ruling – Border controls, asylum and immigration – Immigration policy – Directive 2003/86/EC – Right to family reunification – Requirements for the exercise of the right to family reunification – Concept of ‘grounds of public policy’ – Rejection of an application for entry and residence of a family member – Withdrawal of or refusal to renew a residence permit of a family member. Joined Cases C-381/18 and C-382/18. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62018CJ0381&qid=1738852828373>

54. Legislative train schedule. Promoting our European way of life. A new pact on Asylum and Migration and accompanying legal proposals (Articles 87 and 79 TFEU). URL : <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-a-new-pact-on-migration-and-asylum>

55. Long-term Social, Economic and Fiscal Effects of Immigration into the EU: The Role of the Integration Policy. URL : https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/jrc107441_wp_kancs_and_lecca_2017_4.pdf
56. Maganza G. The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Policy Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process. *Fordham International Law Journal*. 1998. Volume 22, Issue 6, Article 12. P. S 185.
57. Making the European Union more attractive for foreign students and researchers. URL : <https://ec.europa.eu/education/policies/international-cooperation/making-eu-more-attractive>
58. Migrant Crisis and the Visegrád Group's Policy. International Conference Knowledge-Based Organization. Manifesto 2019. Vol. 22, no. 1. Pp. 35–39. Time to renew the promise of Europe. URL : <https://europeangreens.eu/priorities2019-what-european-greens-fight#manifesto>
59. Migration and Home Affairs. Employers together for integration. URL : https://ec.europa.eu/home-affairs/index_en
60. Mobility of EU citizens and their family members within the EU. URL : <https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/mobility-within-the-eu/>
61. Murphy C. Immigration, Integration and the Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regime. Routledge, 2016. P. 289.
62. Commonwealth Immigration control and legislation The Commonwealth Immigration. Act. 1962 [31]. URL : <https://www.nationalarchives.gov.uk/education/resources/cabinet-papers-1915-1984/>
63. Nicolaides P., Geilman M. What is Effective Implementation of EU Law. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2012. Vol. 19.
64. Official web-site of European Commission. Action plan on the integration and inclusion. URL : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/integration/action-plan-integration-third-country-nationals_en
65. Pascouau, Yves – McLoughlin, Sheena: EU Single Permit Directive: a small step forward in EU migration policy, European Policy Centre. Policy Brief, 24 January 2012. URL : <https://www.epc.eu/en/Publications/EU-Single-Permit-Directive-a~243b64>
66. Peers S. An EU Immigration Code: Towards a Common Immigration Policy. *European Journal of Migration and Law*. 2012. Vol. 14, Issue 1. P. 35.

67. Priorities and goals The European Commission has defined a set of priorities, in line with core European Union values. Commissioners need to respect these values in their work. URL : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en

68. Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities, COM (2001) 386 final. Brussels, 11.07.2001.

69. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment COM/2016/0378 final – 2016/0176 (COD). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0378>

70. Ravenstein E. The Birthplace of the People and the Laws of Migration. *The Geographical Magazine*. 1876. № 3. P. 173–233 ; The Laws of Migration. *Journal of the Royal Statistical Society*. 1885. № 46. P. 167–235 ; The Laws of Migration: Second Paper. *Journal of the Royal Statistical Society*. 1889. № 52. P. 241–305.

71. Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (Text with relevance for the EEA and for Switzerland). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0883>

72. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (codification). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&rid=3>

73. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No. 1052/2013 and (EU) 2016/1624 PE/33/2019/REV/1/. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj/eng>

74. Regulation (EU) 2019/817 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of borders and visa and amending Regulations (EC) No. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 and (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council and Council Decisions 2004/512/EC and 2008/633/JHA. PE/30/2019/REV/1. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/817/oj/eng>

75. Regulation (EU) 2019/818 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on establishing a framework for interoperability between EU information systems in the field of police and judicial cooperation, asylum and migration and amending Regulations (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 and (EU) 2019/816. PE/31/2019/REV/1. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/818/oj/eng>

76. Regulation (EU) No. 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No. 604/2013 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 and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No. 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast). OJ L 180, 29.6.2013. URL : <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/603/oj/eng>

77. Remarks by Commissioner Avramopoulos on progress made under the European Agenda on Migration. URL : <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkmmmbuzouug6?ctx=vjn4cltrxeck&v=1>

78. Resolution on the Commission's Thirteenth Annual Report to Parliament on monitoring the application of Community law – 1995 (COM(96)0600 – C4-0363/96), CJEC, Joined Cases C-6/90 and C-9/90 [1991] ECR I-5357. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51997IP0001>

79. Salaried work for third-country highly qualified workers (EU Blue Card). URL : <https://guichet.public.lu/en/entreprises/ressources-humaines/recrutement/ressortissant-pays-tiers/salarie-hautement-qualifie.html>

80. Seasonal Migrant Workers' Schemes: Rethinking Fundamental Principles and Mechanisms in light of COVID-19. URL : https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/publications/WCMS_745481/lang--en/index.htm

81. Seasonal Workers Health Management and International Quarantine Plans Direction (No. 2). URL : <https://www.health.qld.gov.au/system-governance/legislation/cho-public-health-directions-under-expanded-public-health-act-powers/seasonal-workers>

82. Stockholm Programme, the EU's justice-affairs political strategy for the period 2010–2014 (The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, OJ 2010 C 115/1). URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

83. Subject: Social security contributions of seasonal workers in agriculture and horticulture. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-001217_EN.html

84. Summary of Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. Family Reunification. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Al33118>

85. Tampere Milestones. Kick-Start for the EU's policy for justice and home affairs. October 1999. 15–16. URL : https://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf

86. The Blue Card Directive and its safeguards against Brain Drain-a study of the Directive's inherent contradictions. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2017-002963-ASW_EN.html

87. The Dublin Procedure. URL : <https://euaa.europa.eu/executive-summary-asylum-report-2020/4-dublin-procedure>

88. The European Border and Coast Guard Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean? URL : https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/TFR%20EU%20Border%20and%20Coast%20Guard%20with%20cover_0.pdf

89. The European Seasonal Workers Directive and Lessons from Outside Europe. URL : <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=143728>

90. The Frontex Push-Back Controversy: Lessons on Oversight (Part I). URL : <https://eumigrationlawblog.eu/the-frontex-push-back-controversy-lessons-on-oversight-part-i/?print=print>

91. The nationals for the purposes of highly qualified employment. URL : https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/558766/EPRS_BRI%252525282015%25252529558766_EN.pdf

92. Towards an Effective and Principled EU Migration Policy Recommendations. URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706

93. Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities Treaty establishing the European Community / Merger Treaty. URL : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/merger-treaty>

94. Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty) – Treaty of Rome (EEC). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>
95. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1. 1998. P. 10. URL : https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf
96. Андрейко В. І. Проблеми та перспективи військового співробітництва у форматі V-4 і Україна. *Геополітика України: історія і сучасність* : збірник наукових праць. 2017. № 1 (18). С. 121–133.
97. Головний стратегічний план розвитку Європейського Союзу «Європа-2020». URL : <http://dialog.lviv.ua/strategiya-yevropa-2020-utsentri-lyudina/>
98. Давимука О. Вишеградська група в нових політичних реаліях. URL : https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-08/az_vishegrad4_22082023.pdf
99. Демографічний багатомовний словник ООН. 1958. URL : https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_2_rus.pdf
100. European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095(INI). URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016IP0102>
101. Євростат. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/migration-asylum>
102. Звіт БФ «Право на захист»: Житлові потреби, наміри та можливості ВПО. Дніпропетровська, Запорізька і Харківська області. URL : https://archive.r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/fin_ukr_zvit-zhytlo-meping_2020-1.pdf?fbclid=IwY2xjawIMlv5leHRuA2FlbQIxMAABHQPDTDFXTnN7NZmCFY1kfFtLEGBB2Atz-SuqN808sUub1VAXEINb1prHpQ_aem_wjYzEzkTTvi59lMTk4Fb9g
103. Конвенція про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 року між Урядами держав Економічного Союзу Бенілюкс, Федеративної Республіки Німеччини та Французької Республіки про поступове скасування перевірок на спільних кордонах. URL : http://cyberpeace.org.ua/files/konvencia_pro_zastosuvanna_sengens_koi_u_godi.pdf
104. Маастрихтський договір 1992 року. URL : https://zakononline.com.ua/documents/show/153773___595905

105. Міжнародна термінологія у сфері міграції: українсько-англійський тлумачний словник. К. : БЛАНК-ПРЕС, 2015. 100, [27] с.

106. Міжнародне законодавство, що регулює примусове переміщення. URL : <https://langs.physio-pedia.com/uk/international-legislation-governing-forced-displacement-uk/>

107. На шляху до нового глобального договору про міграцію. URL : <https://ukraine.iom.int/uk/node/112296>

108. Філіппов С. О., Мота А. Ф., Петrenchенко С. А. Міграційна політика Німеччини та її значення для національних прикордонних служб. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2021. С. 224–229. URL : <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/01/45.pdf>

109. Безушко М. Міграційна політика ЄС: виникнення та проблеми сьогодення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 276–278.

110. Бехруз Х. Правовое регулирование миграционной политики ЕС в современных реалиях. *Міграційна політика ЄС: стан, виклики та перспективи* : наук.-практ. симпозіум, присвяч. 15-річчю Міжнар. дня мігранта та 25-річчю Міжнар. конвенції про захист прав усіх трудящих-мігрантів та їх сімей, м. Одеса, 18 груд. 2015 р. Одеса : Фенікс, 2015. С. 5–14.

111. Гаврушко Ю. Ф. Особливості правового режиму ЄС щодо робітників – мігрантів в третіх країн. *Український часопис міжнародного права*. 2004. № 3. С. 18–24.

112. Дергач А. В. Регулювання міграційних процесів в сучасних умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 23. С. 163–168.

113. Зовнішні трудові міграції населення / за ред. Е. М. Лібанової, О. В. Позняка. К. : РВПС України НАН України, 2002. С. 118–122.

114. Краєвська О. А. Міграційна політика Європейського Союзу: політико-правовий аспект. *Грані*. 2011. № 5 (79). С. 141–149.

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

116. Малиновська О. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.

117. Мушак Н. Б. Правові засади імміграційної політики Європейського Союзу. *Альманах права. Правовий світогляд: людина і право* (до 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України). К., 2014. Вип. 5. С. 276–281.

118. Оврамець М. А. Діяльність керівних органів ЄС у сфері контролю міграцій. *Проблеми міжнародних відносин*. 2013. Вип. 7. С. 122–142.

119. Передерій О. С. Міжнародні економічні відносини : навч. посіб. К. : Центр навч. літератури, 2006. 274 с.

120. Шамраєва В. М. Основні етапи формування спільної міграційної політики ЄС. *Державне будівництво*. 2009. № 1. С. 25–32.

Наукове видання

Анісімова Марина Федорівна, Аністратенко Юлія Ігорівна,
Бабенко Антон Юрійович, Глух Марина Василівна

**МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ЄС ТА ПРАВА
ТРУДЯЩИХ-МІГРАНТІВ:
СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Монографія

Відповідальний за випуск

А. В. Лавренюк

Відповідальний редактор
Редактор

*М. М. Грабарчук
М. П. Клименко*

Форматування та
комп'ютерна верстка

Д. П. Завальницька

Ум. друк. арк. 3.8
Замовлення № 1097

Підготовлено до друку редакційно-видавничим відділом
Державного податкового університету
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

*Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготовлювачів і
розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7669 від 20.09.2022*