

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351:342.9:314.15(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2024.12>

О. В. Галуцько
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права
orcid.org/0000-0002-6065-4300

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

В статті з'ясовано міжнародно-правові стандарти міграційної політики Європи. Міграційні процеси впливають на всі сфери суспільного життя, включаючи економіку, соціальну сферу, безпеку та культуру. За останні десятиліття Європа зіткнулася зі значним збільшенням міграційних потоків, що викликано як економічними, так і політичними причинами. Зокрема, політична нестабільність у багатьох регіонах світу, військові конфлікти, порушення прав людини та екологічні катастрофи змушують мільйони людей залишати свої домівки та шукати кращого життя в інших країнах. Україна, як частина європейського континенту, також не залишається осторонь цих процесів. Від початку незалежності, країна зазнала значних змін у сфері міграційної політики, що обумовлено як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Зокрема, агресія з боку Російської Федерації та окупація частини української території призвели до значного збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб та біженців. Доведено, що міжнародні правові стандарти, що регулюють міграційні процеси, мають вирішальне значення для формування ефективної міграційної політики в будь-якій країні. Європейський Союз та інші міжнародні організації розробили численні нормативні акти, спрямовані на забезпечення прав мігрантів, інтеграцію іммігрантів, а також боротьбу з нелегальною міграцією. Особливо актуальною є необхідність укладення угод про спільне використання робочої сили та про соціальне забезпечення мігрантів з країнами, які є основними пунктами призначення для українських трудових мігрантів. Такі угоди допоможуть знизити негативні наслідки міграції, зокрема втрату трудового та інтелектуального потенціалу. Визначено, що особливу увагу слід приділити розробці та впровадженню програм щодо підготовки фахівців, які будуть затребувані як на українському, так і на європейському ринках праці. Це допоможе не лише знизити рівень безробіття серед молоді, але й сприяти циркуляції інтелектуального капіталу між Україною та країнами ЄС. На завершення, варто зазначити, що міграційна політика України повинна базуватися на принципах забезпечення прав людини, захисту національних інтересів та дотримання міжнародних стандартів. Тільки такий підхід дозволить ефективно управляти міграційними процесами, забезпечувати захист прав мігрантів та сприяти сталому розвитку країни в умовах глобалізації та інтеграції.

Ключові слова: адміністративний орган, публічне адміністрування, міграційні процеси, імміграція, міграція, міжнародно-правові стандарти.

Halunko O. V. INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS OF MIGRATION POLICY

The article examines the international legal standards of Europe's migration policy. Migration processes affect all spheres of public life, including economy, social sphere, security and culture. In recent decades, Europe has faced a significant increase in migration flows, caused by both economic and political reasons. Political instability in many regions of the world, military conflicts, human rights violations and environmental disasters force millions of people to leave their homes and seek a better life in other countries. Ukraine, as a part of the European continent, does not remain aloof from these processes either. Since the beginning of independence, the country has undergone significant changes in the field of migration policy, which is due to both internal and external factors. In particular, the aggression by the Russian Federation and the occupation of part of the Ukrainian territory led to a significant increase in the number of internally displaced persons and refugees. It has been proven that international legal standards regulating migration processes are of decisive importance for the formation of an effective migration policy in any country. The European Union and other international organizations have developed numerous regulations aimed at ensuring the rights of migrants, integration of immigrants, and the fight against illegal migration. The need to conclude agreements on the joint use of labor force and social security of migrants with countries that are the main destinations for Ukrainian labor migrants is especially urgent. Such agreements will help reduce the negative consequences of migration, in particular the loss of labor and intellectual potential. It was determined that special attention should be paid to the development and implementation of programs for the training of specialists who will be in demand both on the Ukrainian and European labor markets. This will help not only to reduce the level of unemployment among young people, but also to promote the circulation of intellectual capital between Ukraine and EU countries. In conclusion, it is worth noting that the migration policy of Ukraine should be based on the principles of ensuring human rights, protecting national interests and observing international standards. Only such an approach will allow effective management of migration processes, protection of migrants' rights and promotion of sustainable development of the country in the conditions of globalization and integration.

Key words: administrative body, public administration, migration processes, immigration, migration, international legal standards.

Постановка проблеми. У сучасних умовах глобалізації та інтеграції світових економік питання міграції набувають особливої актуальності. Міграційні процеси впливають на всі сфери суспільного життя, включаючи економіку, соціальну сферу, безпеку та культуру. За останні десятиліття Європа зіткнулася зі значним збільшенням міграційних потоків, що викликано як економічними, так і політичними причинами. Зокрема, політична нестабільність у багатьох регіонах світу, військові конфлікти, порушення прав людини та екологічні катастрофи змушують мільйони людей залишати свої домівки та шукати кращого життя в інших країнах. Україна, як частина європейського континенту, також не залишається осторонь цих процесів. Від початку незалежності, країна зазнала значних змін у сфері міграційної політики, що обумовлено як внутрішніми, так і зовнішніми чинниками. Зокрема, агресія з боку Російської Федерації та окупація частини української території призвели до значного збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб та біженців. Актуальність дослідження міжнародно-правових стандартів міграційної політики обумовлена необхідністю адаптації українського законодавства до європейських та міжнародних норм. Це дозволить забезпечити ефективне управління міграційними процесами, захист прав мігрантів та інтеграцію України до європейського правового простору. Враховуючи, що міграція має як позитивні, так і негативні наслідки для країни, важливо знайти оптимальний баланс між захистом національних інтересів та дотриманням міжнародних зобов'язань у сфері прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням пов'язаних з міграційними процесами свою увагу приділяли такі науковці, як В. Б. Авер'янов, М. А. Баламуш, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, В. Д. Гавловський, В. М. Галунько, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, В. І. Демченко, Є. В. Додін, С. С. Єсімов, Р. А. Калюжний, А. П. Комзюк, С. В. Ківалов, В. В. Коваленко, Л. В. Коваль, С. Ф. Константінов, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, М. В. Лошицький, Н. С. Мороз, А. В. Новіченко, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, В. П. Петков, Ю. І. Римаренко, В. І. Терещенко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ряд інших вчених, але переважна більшість із них досліджували міграційні процеси, які відбуваються в Україні.

Мета статті полягає в тому щоб дослідити та проаналізувати міжнародно-правові стандарти міграційної політики Європи та запропонувати шляхи застосування в законодавство України.

Виклад основного матеріалу. Одним з ключових аспектів міграційної політики в Європі є вивчення міжнародно-правових документів,

таких як Женевська конвенція про статус біженців 1951 року, Директива Ради 2001/55/ЄС та інші нормативні акти, що регулюють питання тимчасового захисту, надання притулку та інтеграції мігрантів які встановлюють мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту переміщеним особам у випадку масового напливу. Важливо також враховувати практику застосування цих норм у різних країнах ЄС, що дозволить виявити як успішні, так і проблемні моменти у сфері міграційної політики. У своїй роботі Г. Юзіков, зазначав, що одним з основних пріоритетів Європейського союзу у сфері міграційної політики має бути сприяння розвитку країн проходження, щоб стабілізувати їх населення. В області контролю над міграційними потоками кожна країна повинна залишатися вільною у визначенні своїх можливостей щодо інтеграції та числа іноземних громадян, яких вона може прийняти. На різних історичних етапах у міграційній політиці зарубіжних держав переважала та чи інша її складова частина, яка й визначала її сутність в аналізованій період. У сучасних умовах цією складовою частиною є міграційна політика, яка характерна для більшості розвинених країн, що виявляють великий інтерес до мігрантів: їх національність, професія, кваліфікація, вік, сімейний стан і тому подібне. На останні характеристики звертається особлива увага як з урахуванням ситуації на ринку праці, так і виходячи з демографічних міркувань, що особливо характерно для Австралії, Канади, Аргентини, Німеччини й інших [1].

Саме тому, важливо зазначити основоположну Конвенцію про статус біженців, прийнято в Женеві 28 липня 1951 року та вона є основним міжнародним документом, що визначає поняття «біженець» і встановлює загальні підстави для надання статусу біженця, залишаючись актуальною і сьогодні, захищаючи права біженців по всьому світу. Окрім того, визначає біженця як особу, яка з обґрунтованих побоювань переслідування за ознакою раси, релігії, національності, приналежності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами своєї країни національності і не може або не бажає повернутися туди. Конвенція забороняє висилку біженців на території, де їхнє життя або свобода під загрозою, гарантує ряд прав, таких як: право на працю, житло, освіту, соціальне забезпечення, свободу пересування та видачу документів. Також гарантує адміністративну допомогу та доступ до судових установ на рівних умовах з громадянами приймаючої країни, хоча спеціально не регулює питання возз'єднання сім'ї. Стаття 28 зобов'язує видавати біженцям документи для подорожей, а також підкреслює важливість дотримання прав людини, включаючи захист від дискримінації.

Конвенція визначає підстави для виключення осіб із захисту за серйозні злочини і підстави для припинення статусу біженця. Вона також підкреслює важливість співпраці з Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) і розширює міжнародний захист завдяки Протоколу 1967 року, який знімає часові та географічні обмеження, забезпечуючи захист більшій кількості людей по всьому світу [2]. Наступною не менш важливою є Директива Ради 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 року, яка встановлює мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового напливу переміщених осіб. Вона прийнята з метою ефективного та скоординованого підходу до міграційної політики серед держав-членів Європейського Союзу (ЄС). Тимчасовий захист визначається як виключний захід для забезпечення негайного та тимчасового захисту переміщеним особам з країн, де виник масовий наплив через збройний конфлікт, епідемію, природне лихо або інші подібні події. Держави-члени ЄС повинні надавати тимчасовий захист переміщеним особам, які прибувають до їхньої території, що включає дозвіл на проживання, доступ до працевлаштування, освіти, медичної допомоги та соціальних послуг. Директива передбачає тісну співпрацю між державами-членами для забезпечення рівномірного розподілу зусиль та відповідальності щодо прийому переміщених осіб, включаючи механізми обміну інформацією та координацію через відповідні органи ЄС. Держави-члени повинні забезпечити, щоб переміщені особи, які отримують тимчасовий захист, мали можливість подати заяву на отримання статусу біженця відповідно до Женевської конвенції 1951 року. Директива встановлює мінімальні стандарти для умов проживання, доступу до медичної допомоги, освіти та працевлаштування для осіб, що знаходяться під тимчасовим захистом. Ці стандарти мають бути дотримані усіма державами-членами. Переміщені особи, які отримують тимчасовий захист, мають право на возз'єднання з членами своїх сімей, і держави-члени повинні вживати заходів для сприяння цьому процесу. Після закінчення терміну тимчасового захисту або якщо умови у країні походження покращилися, держави-члени можуть вживати заходів для повернення переміщених осіб на їхню батьківщину, що має бути здійснено безпечним та упорядкованим способом, з повагою до прав людини. Директива також передбачає механізми фінансової підтримки та солідарності між державами-членами для забезпечення належного виконання зобов'язань щодо тимчасового захисту. Європейська Комісія повинна регулярно переглядати та оцінювати виконання директиви державами-членами, щоб забезпечити її ефективність та відповідність мінливим обставинам [3].

Таким чином, директива Ради 2001/55/ЄС є важливим документом, що встановлює міжнародно-правові стандарти міграційної політики у випадку масового напливу переміщених осіб. Вона забезпечує комплексний підхід до надання тимчасового захисту та координує зусилля держав-членів ЄС у цій сфері, сприяючи гуманному та ефективному вирішенню проблем переміщених осіб.

У своїй роботі В. Чуенко, зазначено, що ЄС, в зоні відкритих кордонів і свободи пересування, країни-члени розділяють однакові фундаментальні цінності та спільний підхід до гарантування високих стандартів захисту для біженців, які визначаються спільною міграційною політикою, правовою основою якої є установчі договори ЄС – Договір про ЄС 1992 р. та Договір про функціонування ЄС 1957 р. разом із доданими протоколами, Хартія ЄС про основоположні права 2000 р. та Женевська конвенція про захист біженців 1951 р., на яку прямо вказано у ст. 78 ДФЄС, відповідно до якої «Союз розвиває спільну політику притулку, допоміжного та тимчасового захисту з метою надання належного статусу будь-якому громадянину третьої країни, що потребує міжнародного захисту, і забезпечення дотримання принципу невидворення. Ця політика повинна відповідати Женевській конвенції від 28 липня 1951 р. та Протоколу від 31 січня 1967 р. про статус біженців, а також іншим договорам у цій сфері [4]. Важливим є Глобальний договір про безпечну, впорядковану та регульовану міграцію, відомий також як Глобальний пакт про міграцію, був прийнятий у 2018 році країнами-членами ООН. Цей важливий документ став першим глобальним угодою, яка охоплює всі аспекти міжнародної міграції, акцентуючи увагу на правах людини та безпеці, він визначає ключові міжнародно-правові стандарти міграційної політики. У ньому підкреслюється необхідність забезпечення безпечної, впорядкованої та регульованої міграції, підтримуючи держави в розробці національних політик, що зменшують ризики та виклики для мігрантів і забезпечують належний контроль над міграційними процесами. Пакт акцентує на захисті прав мігрантів на всіх етапах їхнього пересування, включаючи принципи недискримінації і забезпечення прав людини, а також закликає до міжнародної співпраці для досягнення спільних цілей в управлінні міграцією. Він надає рекомендації для створення ефективних механізмів регулювання міграційних потоків, включаючи контроль за кордонами і управління нелегальною міграцією, та підкреслює важливість участі мігрантів у соціально-економічному розвитку країн прийому і країн походження. Глобальний пакт також передбачає розробку політик, що сприяють організованому поверненню мігрантів та їхній реінтеграції, акцентуючи на боротьбі з корупцією і злов-

живаннями у сфері міграції. Документ закликає до підвищення обізнаності та освіти щодо міграційних питань, розширення міжнародного співробітництва і встановлення механізмів моніторингу і звітності для оцінки реалізації зобов'язань. Глобальний договір є значним кроком у напрямку поліпшення міжнародного управління міграцією та захисту прав мігрантів, пропонуючи комплексний та координаційний підхід до цієї глобальної проблеми [5]. Не можемо не погодитись із думкою, науковиці О. Малиновської, яка досліджуючи міграційну політику ЄС зазначала, що огляд стратегічних планів розвитку спільної міграційної політики ЄС у контексті перспектив міграції українців до Європи дає підстави для кількох висновків. По-перше, передбачене новим Пактом щодо міграції та притулку розширення каналів легальної міграції, передусім для кваліфікованої робочої сили, водночас із посиленням протидії нелегальній міграції, спонукатиме українців до більш упорядкованих переміщень до європейських країн. Це, безумовно, сприятиме покращанню умов праці, забезпеченню їхніх прав, але посилюватиме ризики перетворення частини тимчасової трудової міграції на постійну і, отже, подальших втрат трудового та інтелектуального потенціалу країни. У той же час пропозиції Єврокомісії щодо поглиблення співпраці у сфері міграції з країнами-сусідами відкривають для України нові можливості для послаблення негативних наслідків міграційних процесів. Актуально вчергове порушити питання про укладення з країнами призначення трудових мігрантів з України угод про спільне використання робочої сили та про соціальне забезпечення мігрантів і трансфер зароблених ними соціальних прав на Батьківщину. Варта обговорення можливість підтримки європейськими партнерами програм сприяння реінтеграції мігрантів, які повертаються, у т. ч. примусово, за угодою про реадмісію. Певні перспективи для розвитку освітньої сфери в Україні містить і «партнерство щодо талантів», у рамках якого, вірогідно, з'явиться можливість отримати допомогу у підготовці в Україні фахівців певного профілю, в котрих зацікавлені країни ЄС і український ринок праці, пошуку шляхів трансформації відпливу мізків з України на їхню взаємовигідну циркуляцію [6]. А, на думку Ю. Чайковського та Р. Харитонова інститути ЄС змогли та можуть ефективно розширити сферу своєї компетенції також у сфері міграції. Маастрихтський договір запровадив так звану звичайну законодавчу процедуру, згідно з якою законодавчу владу в ЄС поділяють Європейський парламент та Рада Європейського Союзу. Законодавча ініціатива належить Європейській Комісії, яка подає законодавчу пропозицію; потім правила обговорюються парламентом та радою. Для прийняття нового законодав-

чого акта потрібна згода обох цих органів. З часів Ніццького договору 2003 року звичайна законодавча процедура охоплювала більшість сфер, пов'язаних з міграцією, координованих на рівні ЄС, що значно збільшило повноваження Європейського парламенту щодо прийняття рішень у цій сфері. Фактично Європейський парламент виявився головним прихильником лібералізації міграційної політики ЄС. Більшість Європарламенту підтримала рішення, сприятливі для іммігрантів та їхніх сімей, та положення, що посилюють координацію дій ЄС у цих сферах. Однак основним опонентом парламенту, який виступає за обмежувальні рішення щодо міграції, є Рада Європейського Союзу. Завдяки процедурі спільного прийняття рішень численні законодавчі акти, які в запропонованих Європейською Комісією версіях, а також після внесення змін парламентом, внесли значні зміни лібералізації, були «згладжені» на рівні Ради прихильниками обмеження імміграції держав-членів[7]. Отже, міжнародні правові стандарти, що регулюють міграційні процеси, мають вирішальне значення для формування ефективної міграційної політики в будь-якій країні. Європейський Союз (ЄС) та інші міжнародні організації розробили численні нормативні акти, спрямовані на забезпечення прав мігрантів, інтеграцію іммігрантів, а також боротьбу з нелегальною міграцією. Україна, як країна з високим рівнем міграції, повинна активно імплементувати ці міжнародні стандарти у своє національне законодавство. Це дозволить не лише забезпечити належний захист прав мігрантів, але й сприяти більш ефективному управлінню міграційними процесами. Особливо актуальною є необхідність укладення угод про спільне використання робочої сили та про соціальне забезпечення мігрантів з країнами, які є основними пунктами призначення для українських трудових мігрантів. Такі угоди допоможуть знизити негативні наслідки міграції, зокрема втрату трудового та інтелектуального потенціалу. Крім того, важливою є співпраця з європейськими партнерами у сфері реінтеграції мігрантів, які повертаються до України. Програми підтримки реінтеграції можуть включати допомогу у працевлаштуванні, навчанні та соціальній адаптації, що сприятиме поверненню мігрантів до активного життя в Україні.

Висновки. Таким чином, особливу увагу слід приділити розробці та впровадженню програм щодо підготовки фахівців, які будуть затребувані як на українському, так і на європейському ринках праці. Це допоможе не лише знизити рівень безробіття серед молоді, але й сприяти циркуляції інтелектуального капіталу між Україною та країнами ЄС. На завершення, варто зазначити, що міграційна політика України повинна базуватися на принципах забезпечення прав людини, захисту

національних інтересів та дотримання міжнародних стандартів. Тільки такий підхід дозволить ефективно управляти міграційними процесами, забезпечувати захист прав мігрантів та сприяти сталому розвитку країни в умовах глобалізації та інтеграції.

Література

1. Юзіков Г. С. Міжнародно-правові основи міграційної політики: кримінологічний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал* С. 210–213. 2020. URL. http://lsej.org.ua/5_2020/52.pdf
2. Конвенція про статус біженців 1951 року. *UNHCR*. 2021. URL. https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2021/07/UNHCR70_Key_Messaging_ukr.pdf
3. Директива Ради 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому. *Liga-zakon*. 2023. URL. <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293?an=2>
4. Чуенко В. І. Актуальні питання правового регулювання статусу біженців у Європейському Союзі. *Право і безпека у контексті європейської та євроатлантичної інтеграції* : зб. ст. та тез наук.п овідомл. за матеріалами дискус. панелі II Харків. міжнар. юрид. форуму (Харків, 28 вересня 2018 р.). Харків : Право, 2018. С. 165–174.
5. Глобальний договір щодо біженців. Коротка довідка від агенства ООН у справах біженців. 2018. URL: [https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/09/%D0%93%D0%BB%D0%BE%](https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/09/%D0%93%D0%BB%D0%BE)
6. Малиовська О. А. Сучасний розвиток міграційної політики ЄС та міграційні перспективи України. Європейські цінності. *Demography and social economy*. № 2 (44). 2021. С. 92–109.
7. Чайковський Ю., Харитонов Р. Формування міграційної політики Європейського Союзу та її зв'язок з політикою безпеки. *Університетські наукові записки*. Випуск 6 (84). 2021. С. 138–151.