

Вікторія Демчишина

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Viktoriia Demchyshyna

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

GENESIS OF LEGAL REGULATION OF MIGRATION RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION

The article aims to study the formation of legal regulation of migration relations between Ukraine and the European Union. The research reveals the basic legal documents in the migration sphere approved between the parties. It states that all analyzed documents in the migration sphere are quite flexible, taking into account their recommendatory nature. The article stipulates that most of the provisions of the documents relate to soft law, which application by the EU is most characteristic primarily for regulation of political relations both inside the Union and in the relations between the European Union and third countries. The article concludes that the legal documents between Ukraine and the European Union are practically significant. It means that they created all legal preconditions for Ukraine's integration into the EU and identified the main priorities of the activity aimed at deepening of the cooperation between Ukraine and the European Union in the future.

Keywords: EU Migration Policy, Directions of Cooperation, Legal Mechanism of Regulation, Soft Law, Third Countries.

За часів Радянського Союзу існували значні обмеження у свободі пересування для громадян виїздити за кордон чи подорожувати територією європейських держав. Як правило, це було пов'язано з державною політикою контролю, небажанням держави випускати власних громадян ознайомлюватися з умовами життя інших країн, підозрою до іноземців, які вважалися потенційними шпигунами, тощо.

Незначне послаблення контролю за пересуванням осіб з боку держави та демократизація суспільства почали відбуватися у політиці держави в період перебудови. У цей час громадяни отримали певні можливості виїздити до європейських країн з огляду на демонтаж «залізної завіси», що відгороджувала Україну насамперед від країн Європейського континенту. До того ж політика держави змінювалася у сторону відкритості, запроваджуючи водночас право наших громадян на вільний виїзд за кордон та в'їзд громадян інших країн на територію України.

Наприклад, на початку 1990-х рр. в Україні було типовим значне переважання в'їзду над виїздом. Додатне міграційне сальдо, яке швидко збільшувалося уже наприкінці 1980-х (1989 – 44,3 тис., а 1990 – 79,3 тис. осіб), різко зросло: 1991 – 206,5 тис., 1992 – 288 тис. осіб¹.

Становлення державної політики України у сфері міграції відбулося у 1991 р. з набуттям Україною незалежності. Саме з часів незалежності і було закладено основні підвалини та принципи співпраці України з Європейським Союзом у міграційній сфері. З огляду на ці обставини, виникла потреба у регулюванні свободи пересування наших громадян територією Євросоюзу та ухваленні низки нормативно-правових актів, які б належним чином регулювали міграційну сферу між сторонами.

¹ Малиновська, О. Міграція зовнішня (міждержавна) <http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Migratsiya_zovnishnya> (2019, січень, 21).

Зважаючи на предмет наукового дослідження, проаналізуємо положення низки правових актів у міграційній сфері, ухвалених між Євросоюзом і Україною, які сприяли підготовці та імплементації сучасного та практичного правового інструменту співпраці між сторонами – Угоди про асоціацію.

Одним із перших документів, що започаткував основу міграційних відносин між Україною і Євросоюзом, стала Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, підписана 14 червня 1994 р. (далі – УПС)¹ і набула чинності 1 березня 1998 р. УПС втратила чинність 1 вересня 2017 р. із набранням чинності Угоди про асоціацію.

Разом із тим, слід зазначити, що УПС жодним чином не замінювала положення міжнародних договорів, укладених Україною з державами-членами ЄС, що діяли на момент укладення документу.

Аналізуючи положення УПС є очевидною економічна спрямованість документу – торговельно-економічним питанням присвячено близько 49 статей зі 109. При цьому, положення, які регулюють міграційну сферу, містяться лише у трьох статтях УПС – ст. 24, ст. 25 та ст. 27.

Зокрема, ст.24 передбачено недопущення державами-членами ЄС дискримінації українських громадян, які легально працюють на їх території. У ст. 25 сторони домовилися укласти угоди з метою координації соціального забезпечення робітників, які мають українське громадянство і на законних підставах працюють у країнах-членах. Такі угоди мають забезпечити додавання всіх періодів соціального страхування при нарахуванні пенсії, медичному обслуговуванні, а також переказ пенсії з однієї країни до іншої².

У свою чергу, ст.27 регламентувала діяльність Ради з питань співробітництва – спільного органу співпраці між Україною та Європейським Союзом. Наприклад, йшла мова про те, що Рада з питань співробітництва вивчала питання стосовно реалізації насамперед спільних зусиль сторін для стримування нелегальної імміграції та надавала рекомендації щодо заходів контролю. Дані зусилля сторони могли застосувати, беручи до уваги принцип і практику повторного в'їзду мігрантів. Згідно з практикою повторного в'їзду Сторона, з території якої нелегальний іммігрант в'їхав на територію іншої Сторони, має прийняти його назад, якщо запит щодо цього надіслано іншою Стороною. Проте, виконання цього положення залежить від прийняття рекомендацій, чого на цей момент зроблено не було. Можливо, що та чи інша держава – член ЄС вже має двосторонні угоди з Україною, якими вже передбачено зазначене зобов'язання³.

В цілому, характеризуючи УПС, можна сказати, що документ заклав не лише правові підвалини відносин між Україною і ЄС у міграційній сфері, але й згідно з цим документом було створено відповідний інституційний механізм співпраці, у роботі якого Україна брала участь у статусі держави – партнера Європейського Союзу. Це, зокрема, участь у роботі: Ради з питань співробітництва, засідання якої відбувається раз на рік на рівні міністрів (до функцій Ради входить стеження за виконанням УПС, здійснення стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС та вдосконалення механізму співробітництва між двома сторонами); Комітету з питань співробітництва, до складу якого входять представники членів Ради ЄС та Комісії ЄС, з одного боку, та представники уряду України – з другого (до функцій Комітету входять забезпечення додержання та виконання положень УПС, сприяння координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України тощо); Комітету з парламентського співробітництва, до повноважень якого належить розгляд питань стосовно імплементації Угоди.

Що ж стосується практичної інтенсифікації відносин України з ЄС у міграційній сфері, то вона розпочалася із ухвалення 12 грудня 2001 р. Плану дій Європейського Союзу в галузі юстиції та внутрішніх справ (далі – План дій ЄС), погодженого на IV засіданні Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Саме даний документ найбільш повно передбачав співпрацю України з Євросоюзом у міграційній сфері.

Зокрема, вже у преамбулі серед основних завдань та стратегічних цілей передбачено ратифікацію та імплементацію найбільш важливих міжнародних документів, спрямованих

¹ Угода про партнерство і співробітництво, ст.24. 1994 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012 (2019, січень, 21).

² Малиновська, О. (2014). *Міграційна політика Європейського союзу: виклики та уроки для України*. Київ: НІСД, 37-39.

³ Коментар з питань імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським співтовариством. <www.mvk.if.ua/uploads/files/es04.pdf> (2019, січень, 21).

на боротьбу з нелегальною міграцією; підвищення рівня управління міграційними процесами; застосування належних заходів в галузі прикордонного контролю, реадмісії з метою запобігання використанню території України для нелегальної міграції та транзиту нелегальних мігрантів на територію держав-членів Європейського Союзу.

Одним із перших положень, передбачених Планом дій ЄС, є питання міграції та притулку. Так, передбачено наближення законодавства України у сфері надання притулку та біженців до норм та стандартів ЄС, зокрема, до Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та Протоколу, що стосується статусу біженців 1967 року, включаючи право на притулок та повагу принципу невислання.

Окрему увагу приділено здійсненню більш інтенсивної інтеграційної політики, спрямованої на посилення недискримінації в різних аспектах життя та підтримці ефективного управління міграційними процесами, в тому числі, шляхом надання консультативної допомоги для заснування Державної міграційної служби України та сприяння її діяльності.

У порівнянні з УПС, Планом дій ЄС передбачено більш конкретні кроки для подальшої співпраці сторін у сфері міграції. Зокрема, зроблено спроби визначити обсяг нелегальної міграції через Україну, здійснити моніторинг міграційних процесів, дослідити можливість участі України в системі запобігання нелегальній міграції та подальше укладення Україною угод про реадмісію з державами-членами ЄС.

По суті, План дій сприяв реалізації низки цілей. По-перше, Україна приєдналася до Конвенції ООН про статус біженців. По-друге, ратифікувала Європейську соціальну хартію (переглянуту).

Окрім того, План дій ЄС заклав підвалини та принципи для ухвалення у 2005 р. на засіданні Ради з питань співпраці між Україною та ЄС двостороннього Плану дій Україна – ЄС (далі – План дій)¹ терміном на три роки.

Так, серед пріоритетів співпраці України і ЄС, визначених Планом дій є поступове наближення українського законодавства, норм та стандартів до європейських. Іншими словами, Європейський Союз прямо говорить про гармонізацію законодавства.

Згідно з документом серед пріоритетів співпраці є сприяння діалогу щодо питань працевлаштування та забезпечення, щоб ставлення до працівників-мігрантів не було дискримінаційним на підставі громадянства. Дане положення повністю розкривається у розділі, що стосується недискримінаційного ставлення до працівників-мігрантів. Зокрема, зазначено, що необхідно у повній мірі забезпечити імплементацію зобов'язань відповідно до вже згаданої нами статті 24 УПС щодо умов праці. Така імплементація передбачалася шляхом скасування усіх дискримінаційних заходів, що застосовуються до працівників-мігрантів за ознакою громадянства стосовно умов праці, оплати праці або звільнення.

До того ж, міграційний блок питань також було задекларовано у розділі 2.4 «Співробітництво в сфері юстиції та внутрішніх справ», де серед пріоритетних напрямів співробітництва між Україною та Євросоюзом у сфері юстиції та внутрішніх справ визначені питання реадмісії, міграції та управління кордонами.

В цілому, План дій передбачав більш тісне співробітництво між Україною і Євросоюзом, що виходить за рамки УПС і передбачає поступову економічну інтеграцію та поглиблення політичної співпраці.

Новим практичним інструментом на заміну Плану дій став Порядок денний асоціації (далі – ПДА 2009 р.), підписаний 16 квітня 2009 року на засіданні Ради з питань співробітництва Україна – Євросоюз. ПДА 2009 р. набрав чинності 23 листопада 2009.

Як і інші документи, ухвалені Радою співробітництва, ПДА має рекомендаційний характер. Його положення можна віднести до м'якого права, застосування якого з боку ЄС є найбільш характерним для регулювання насамперед політичних відносин як в середині Союзу, так у стосунках ЄС з третіми країнами. Проте він стає найбільш практично значимим серед усіх документів, які визначають основи співпраці України та Союзу. ПДА не має термінів виконання. Метою його ухвалення є полегшення імплементації тимчасової, а потім повноцінної угоди про асоціацію між Україною та Союзом. Однак значення цього документу для України цим не обмежується. Важливою

¹ План дій «Україна – Європейський Союз» ст. 24. 2005 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693 (2019, січень, 21).

особливістю ПДА є те, що хоча він не містить положень про можливе членство України у Союзі, по своїй суті документ спрямований на підготовку країни до виконання Копенгагенських критеріїв вступу до ЄС – політичних, економічних і правових¹.

У ПДА питанням міграції присвячений підрозділ 3 «Співробітництво з питань юстиції, свободи та безпеки». У зазначеному підрозділі Україна та ЄС підтвердили спільні наміри розвивати законодавчі та інституційні рамки у сфері управління міграцією з метою боротьби з нелегальною міграцією; запровадити безвізовий режим між собою та забезпечити повну імплементацію угод про спрощення оформлення віз та про реадмісію між Україною та ЄС.

Водночас, як і в Плані дій ЄС та Плані дій 2005 р., Україна в котрий раз зобов'язалася імплементувати Конвенцію ООН про статус біженців 1951 року і відповідного Протоколу про статус біженців 1967 року, включаючи право на притулок та дотримання принципу невидворення.

Пізніше, а саме у 2012 та 2013 рр. з метою актуалізації документу були внесені низку змін до ПДА 2009 р., які, в цілому, не внесли суттєвих доповнень до вже існуючих намірів сторін у міграційній сфері. 16 березня 2015 р., будучи узгодженим між Урядом України та ЄС і його державами-членами, Порядок денний асоціації було оновлено, яким поки що користуються сторони.

У порівнянні з ПДА 2009 р. оновлений документ розкрив більш детально міграційну сферу. Зокрема, сторони конкретизували зобов'язання щодо виконання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію та реалізації заходів щодо реінтеграції українських громадян; забезпечення практичної діяльності та вжиття заходів, які підвищать ефективність та важливість угод про реадмісію в цілому. Деталізовано також діяльність Державної міграційної служби у контексті допомоги з боку ЄС фінансовими та людськими ресурсами для реалізації необхідних заходів і завдань у рамках правового поля для управління міграцією.

Разом із тим, сторони підтвердили свої зусилля посилювати міжвідомче співробітництво у сфері міграції; розробити форми і механізми співробітництва між сторонами з усіх міграційних питань; забезпечити належну інфраструктуру (включаючи центри утримання), посилення спроможності відповідальних органів щодо забезпечення ефективного видворення громадян третіх країн, які незаконно перебувають на та / або перетинають територію України.

До того ж, в оновленому ПДА, на відміну від початкової версії документу, значно детальніше були висвітлені питання надання притулку. Окрім імплементації Конвенції ООН про статус біженців 1951 року та відповідного Протоколу про статус біженців 1967 року, включаючи право на притулок та дотримання принципу невидворення, передбачено імплементувати законодавство про надання притулку, зокрема забезпечення необхідної інфраструктури (включаючи центри тимчасового розміщення) та поваги до основних прав осіб, які шукають притулок та користуються міжнародним захистом; оптимізувати процес прийняття рішень щодо процедур надання притулку та зміцнення спроможності відповідальних органів, зокрема щодо процедур надання притулку та утримання осіб, які шукають притулок та користуються міжнародним захистом, для ефективного забезпечення їх прав тощо.

Окремий акцент зосереджено на забезпеченні ефективного доступу до процедур та гарантування прав особам, які шукають притулок та користуються міжнародним захистом, включаючи забезпечення перекладу у прикордонних і приймальних пунктах та регіональних відділеннях, де здійснюються процедури надання притулку; забезпечення постійного підвищення кваліфікації фахівців у сфері надання притулку та міграції, включаючи суддів, посадових осіб центральних та місцевих органів влади, працівників міліції, державної прикордонної служби, психологів, соціальних працівників та ін.

Загалом, ми вважаємо, що Порядок денний асоціації є основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також моніторингу та оцінювання досягнень всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції особливо, що стосується досягнень України у гарантуванні поваги до спільних цінностей та прогресу у досягненні відповідності національного законодавства України до права ЄС у політичній, економічній та правовій сферах.

¹ Муравйов, В. (2012). Юридична природа порядку денного асоціації між Україною та Європейським Союзом. *Віче*, 8, 16-21.

Всі вищезгадані нами документи у міграційній сфері є досить гнучкими, зважаючи на їх рекомендаційний характер. Більшість положень можна віднести до м'якого права, застосування якого з боку ЄС є найбільш характерним для регулювання насамперед політичних відносин як в середині Союзу, так і у відносинах Європейського Союзу з третіми країнами. Однак ці документи є практично значимими, адже вони створили всі правові передумови для інтеграції України до ЄС та визначили основні пріоритети діяльності, спрямованої на поглиблення співробітництва між Україною та Євросоюзом у майбутньому.

References:

1. Malynovska, O. *Mihratsiia zovnishnia (mizhderzhavna)*. <http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Migratsiya_zovnishnya> (2019, January, 21). [in Ukrainian].
2. *Uhoda pro partnerstvo i spivrobotnytstvo 1994* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Partnership and Cooperation Agreement 1994]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official site of Ukraine]. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012> (2019, січень, 21). [in Ukrainian].
3. Malynovska, O. (2014). *Mihratsiina polityka Yevropeiskoho soiuzu: vyklyky ta uroky dlia Ukrainy*. [The migration policy of the European Union]. Kyiv: NISD. [in Ukrainian].
4. 4. *Komentar z pytan implementatsii Uhody pro partnerstvo i spivrobotnytstvo mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym spivtovarystvom*. [Commentary on the implementation of the Partnership and Cooperation Agreement between Ukraine and the European Community]. <www.mvk.if.ua/uploads/files/es04.pdf> (2019, January, 21) [in Ukrainian].
5. *Plan dii Ukraina – Yevropeyskyi Soiuz 2005* (Verkhovna Rada Ukrainy). [Plan of action between Ukraine and the European Union]. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [The official site of Ukraine]. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693> (2019, January, 21) [in Ukrainian].
6. Muraviov, V. (2012). *Yurydychna pryroda poriadku dennoho asotsiatsii mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom* [The legal nature of the Association Agenda between Ukraine and the European Union]. *Viche* [Viche], no. 8, 16-21. [in Ukrainian].